

CAPITULO 5

LA TEORIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LAS	
CIENCIAS CAMERALES	125
Un Libro Cameral Anónimo	126
Efraín Gerhard	127
Julio Bernardo von Rohr.	128
Joaquín Jorge Darjes	131
Jorge Enrique Zincke	136
José von Sonnenfels.	143

Capítulo 5

LA TEORIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LAS CIENCIAS CAMERALES

Una de las más importantes misiones de las ciencias camerales, es la de mostrar las formas en que los países pueden ser recta y sabiamente convertidos en fuente de ingresos y beneficios.

Jorge Enrique Zincke, 1751-1752

Las ciencias camerales constituyen el esfuerzo más vigoroso del pensamiento absolutista europeo, a favor de la constitución de una teoría de la administración pública. Las ciencias camerales mismas configuran a la teoría de la administración pública en el Estado absolutista en Alemania y Austria. Los distintos pensadores cameralistas han hecho contribuciones significativas a este propósito. Ello incluye, naturalmente, a los catedráticos cameralistas antes analizados. Toca el turno a otros doctrinarios, algunos de los cuales fueron también respetables profesores en las materias camerales. Sin embargo, en este capítulo, además de resaltar el valor docente de algunos de ellos, queremos destacar en especial sus contribuciones a la formación de la teoría de la administración pública cameralista.

El contenido de este capítulo tiene como base las obras siguientes: un libro anónimo descubierto por Thomasius en 1717, así como los libros más importantes de Efraín Gerhard, Julio Bernardo von Rohr, Jorge Enrique Zincke, Joaquín Jorge Darjes y José von Sonnenfels.

UN LIBRO CAMERAL ANONIMO

Tal como lo hemos mencionado, fue Thomasius quien, además del gran hallazgo del *Testamento político* de Osse, difundió un trabajo anónimo poco conocido: *Proyecto de una buena policía*.¹ La obra fue publicada en Frankfurt del Mein en 1704. A grandes rasgos, de ella podemos decir que es un buen ejemplo del contenido de los libros futuros de ciencia de la policía. Su argumento central establece que el florecimiento del sistema fiscal del Estado descansa en cuatro pilares: la policía, el fisco, el comercio y los impuestos. La policía se relaciona con la organización interior y exterior del Estado. La organización interior comprende, como propósito fundamental, la promoción de una sociedad vigorosa. Esta promoción es posible si el Estado, por medio de la policía, auspicia el crecimiento de la sociedad, si consigue alentar una conducta virtuosa de los súbditos, si establece una educación eficiente, si crea abundancia de bienes útiles e incluso superfluos, si mantiene una salud permanente entre la población, en fin, si asegura la paz entre los pobladores. Por cuanto a la organización exterior, ella está fundada en el orden público y en el ornato de las ciudades y del campo.

El anónimo escritor sostiene que, cuando hay una ausencia de estas sanas medidas de la policía, en ello se puede encontrar la causa de la caída de una sociedad. Entonces es tiempo de la disminución numérica de la población, la extinción de los principios que rigen a la religión, la negligencia en los métodos educativos, la pauperización de los súbditos, las plagas, las epidemias, los conflictos sociales, el descuido del campo.

Por todo lo anterior, prosigue el anónimo, la necesidad del establecimiento de un departamento de policía es indudable. Las funciones de este departamento son las siguientes: 1) atender los asuntos relativos al mantenimiento del orden público; 2) combatir los problemas que aquejan a los súbditos; 3) reprimir los elementos que causan la inestabilidad; 4) establecer tribunales judiciales; 5) crear un cuerpo de supervisores y espías; 6) efectuar inspecciones inesperadas; 7) mantener ojo alerta sobre las personas, las cosas y las regiones del país; 8) decretar ordenanzas sobre las personas y las cosas, y 9) responsabilizarse de todo lo anterior. De las funciones del departamento de policía se desprende que sus materias son las siguientes: población, religión, conducta recta de los súbditos, educación, riqueza, salud, seguridad, orden y ornamento del Estado.

Thomasius, quien alaba el carácter didáctico de esta obra, cita así-

¹ Ver Small, *The cameralists*. pp. 33-37.

mismo otro libro anónimo cuyo título es *Idea de la política*. Su autor distingue a la policía, la administración fiscal, el comercio y los impuestos, de lo que Thomasius deduce que se trata del autor de la obra anterior. Agrega que de la administración fiscal depende la economía del país y los dominios del soberano; del comercio, las transacciones comerciales y los negocios; de los impuestos, todo lo relativo a las contribuciones y al tesoro. Y, sin embargo, la administración fiscal, el comercio y los impuestos son parte de la policía. Los cuatro pilares, en fin, son base del crecimiento del país, de la vitalidad del Estado y de la prosperidad financiera del príncipe.

Small comenta que ambos trabajos contribuyeron, sin duda, a la ubicación de la policía en el medio del sistema administrativo de los estados alemanes.

EFRAIN GERHARD

En opinión de Albion Small, la figura de Efraín Gerhard es importante porque en su obra se encuentra la influencia de Seckendorff.² Gerhard, como Seckendorff, fue fundamentalmente un cultivador de la ciencia política, tal como se puede observar en su libro *Introducción a la teoría del Estado*, publicado en 1713, un voluminoso tratado de más de 700 páginas.

Alternativamente al concepto de "teoría del Estado" (*Staats-Lehre*), utiliza el de "ciencia del Estado" (*Staatswissenschaft*). La finalidad inmediata de Gerhard es la de enseñar a sus alumnos las ideas políticas de Seckendorff, aunque en sus exposiciones docentes se extiende hasta dar una interpretación general del estudio de la política. Siendo profesor de derecho en Jena, fue él quien tuvo el mérito histórico de sugerir la introducción de los estudios camerales en las universidades alemanas.

Su libro está formado por seis capítulos, más un apéndice con obras selectas de Seckendorff, del cual, aclara Small, "no fue un simple eco". Tratando de distinguir los conceptos de "político" y de "estadista", Gerhard se propone establecer una definición clara de la política. Sostiene que es un error confundir a uno y otro, y que, como es posible que la política sea enseñada en las universidades, se debe distinguir las reglas de la rectitud y el amor, de las reglas de la prudencia. Las primeras son propias de la política, las segundas de la filosofía natural y moral.

Con base en las ideas anteriores, Gerhard argumenta que la ciencia del Estado es propia del estadista, pero también de los sabios, porque

² *Ibid.*, pp. 175-184.

ella muestra la forma como los principios fundamentales de la prudencia cívica pueden ser observados. De este modo, la prudencia estatal (*Staats-Klugheit*) es la aplicación práctica de las reglas prescritas por la ciencia del Estado. Pero, aclara, en tanto la prudencia estatal puede ser aprendida por la práctica, la ciencia del Estado sólo es comprensible por medio del razonamiento. Esto es lo que marca, justamente, la línea divisoria entre el político y el estadista, ya que la prudencia estatal es propia del político y la ciencia del Estado del estadista.

La contribución de Gerhard a las ciencias camerales consiste en su idea de prudencia estatal como vehículo para la promoción del bienestar del Estado como unidad del orden público. El bienestar del Estado se traduce en la conservación de la paz y en la producción de medios de vida para los súbditos, si bien ambas categorías se sintetizan en una más comprensiva que es la de "felicidad".

La ciencia del Estado comienza donde termina la prudencia estatal, por lo que, argumenta Gerhard, el estudiante de la política puede convertirse en estudiante de filosofía moral, luego que lo ha sido de la ciencia del Estado.

JULIO BERNARDO VON ROHR

Von Rohr (1688-1742) fue un estudiante versátil cuya hambre de conocimiento abarcó, en su época escolar en Leipzig, al derecho, matemáticas, química, física y economía (*Oekonomik*). En Halle conoció a Wolff, con quien profundizó sus conocimientos sobre matemáticas. Entre 1714 y 1732 ocupó varios cargos administrativos. Gracias a su cuantiosa fortuna, Rohr adquirió una extensa biblioteca que mucho ayudaría a sus investigaciones.³

Small opina que el pensamiento político de von Rohr estuvo, como el caso de Gerhard, fuertemente influido por Luis von Seckendorff, pero que en relación a las materias camerales sus fuentes se basaron en Schroeder. Y, al igual que Gerhard, sus esfuerzos académicos mucho ayudaron a la incorporación cameral dentro de la currícula de estudios de las universidades.

Seguramente inspirados en sus variados estudios profesionales, Rohr invadió con sus escritos los más diversos temas, ya se tratara de política o matemáticas, ya lo fuera de física o economía. La obra que nos interesa se llama *Compendio de biblioteca económica* (*Compendiense Hausbaltugsbibliothek*), publicada sucesivamente en 1716, 1726 y 1755.

³ *Ibid.*, pp. 185-205.

Como todos los pensadores camerales, von Rohr usa términos alternativos. Es el caso de *Hausbaltung* y *Oeconomie*, para referirse a “dirección”. Sin embargo, ambas categorías se aplican asimismo a la idea de economía doméstica, por lo que hay que tener en consideración no sólo el uso alternativo de palabras, sino también de significados.

Desde su primera edición, el *Compendio* fue introducido vigorosamente en las universidades como bibliografía de consulta para materias relativas a la gestión doméstica y agrícola. Y, si como dice Small, Rohr no fue estrictamente un cameralista, ayudó grandemente a que los cameralistas contemporáneos precisaran los conceptos económicos a los cuales nos hemos referido.

Uno es el de “arte de la dirección” o *Hausbaltungskunst*, al que define como una “ciencia práctica que enseña cómo, en forma apropiada, se pueden adquirir el dinero y los bienes, y cómo conservar y ampliar lo adquirido para la promoción y el mantenimiento de la felicidad temporal”. Rohr divide el arte de la dirección en dos ramas: “económica (*Oeconomica*) de los príncipes y económica de las personas privadas. La primera se llama Ciencia Cameral, de Finanzas y Dominios. Consiste en la prudencia para dirigir los medios e ingresos propios, así como los del país; en mantener a la comunidad y en aumentar el dinero y los bienes de los súbditos”.⁴

Por su parte, el arte de la dirección privada es de dos clases, a saber, la urbana y la rural. Sin embargo, la que nos interesa es la Ciencia Cameral, de Finanzas y Dominios, y a la que según Rohr corresponde las monedas, las transacciones hechas con ellas, la destreza de la dirección del país, las construcciones, el consumo moderado de bebidas, el control de los sirvientes. Incluye también a la agricultura, pesca, caza, bosques y viñas. Esta ciencia “enseña a los príncipes no meramente a conservar y aumentar sus medios, sino también a promover la felicidad de los súbditos y a organizar la dirección de la economía (*Oeconomies*).

Small comenta que los trabajos escritos por Julio Bernardo von Rohr, en comparación con los libros elaborados por cameralistas propiamente dicho, no tienen como base su experiencia personal. Por tanto, más que tecnólogo, debe ser entendido como ensayista.

Rohr es autor de otro libro de interés: *Introducción a la prudencia estatal*, publicado en Leipzig durante el año de 1718, en el cual por cierto su autor declara haberlo escrito con ideas diferentes a las de von Seckendorff. No toca materias abordadas por éste, ni tiene tampoco inclinaciones morales, de las cuales ya hemos tenido ocasión de tratar.

⁴ *Ibid.*, p. 188.

Small cuenta que se trata de un voluminoso libro de 1 474 páginas. En su contenido, su examen sobre la prudencia nos recuerda las nociones desarrolladas por Efraín Gerhard.

Ya hemos comentado los aportes conceptuales de von Rhor a la economía. Entre los cameralistas, dice Small, la noción de "economía" significaba esencialmente una "dirección" barata, cuidadosa y prudente. Usaban palabras como *Hausbaltung* o *Hausbaltungskunst* para referirse al cuidado y ahorro en la gestión relativa a una finca, manufactura, comercio o al gobierno. Deben a Rhor la precisión del concepto en el sentido de "guía útil de un plan" para un gobernante o un industrial.

Rohr tiene la idea que el príncipe no debe únicamente pensar en enriquecerse, sino también procurar el bienestar y la felicidad a sus súbditos. Estas ideas las sintetiza en una frase: "esencia económica y cameral del Principado".

Corresponde a von Rohr ser uno de los primeros pensadores en delinear el perfil profesional del cameralista, al que llama, en plural, *cameralisten*. Los cameralistas son quienes, en el seno de la administración financiera, son responsables del desembolso del dinero. Hay otra rama, la de los ingresos, que no es propia de los cameralistas, sino de otros funcionarios. Julio Bernardo von Rohr está hablando de la organización de la *Cameral-Sachen* o simplemente Cámara, y de sus dos colegios (*Collegia*), a saber, uno para los egresos, la Cámara en sí, otra para la materia tributaria.

La docencia fue otra de las responsabilidades de nuestro autor. Le interesaba en especial la economía, para la cual sugiere el nombramiento de un profesor en particular, pero que domine por igual la economía (*Wirtschaft*) rural y urbana. Cree que el hecho de que no haya profesores especializados en la materia, se debe a que la economía no ha llamado la atención de los estudiosos. Sin embargo, la economía puede y debe ser incorporada a los cursos universitarios, junto a la moral y la política, porque ha llegado el momento de hacerlo por lo importante que es para el progreso y prosperidad del Estado.

Small ha dicho acerca de Rohr, en su justo valor, "que no es un cameralista, sino un mero impulsor del Cameralismo".⁵ Nosotros añadimos que se trata de un gran impulsor.

⁵ *Ibid.*, p. 195.

JOAQUIN JORGE DARJES

Toca el turno a uno de los pensadores cameralistas más importantes: Darjes (1714-1791), profesor cameralista que colaboró más directamente con Federico el Grande.⁶

Estudio teología en Jena, donde se graduó en esta materia. Luego prosiguió sus estudios, pero en derecho, disciplina en la cual obtuvo el doctorado en el año de 1739. En Jena se distinguió como el más notable profesor en moral y política, en cuya Universidad enseñó durante casi treinta años. Fue Federico el Grande quien lo invitó a impartir la cátedra de derecho en la Universidad de Frankfurt del Oder, a partir de 1763. Sin embargo, en Frankfurt nunca llegó a cosechar el gran prestigio académico forjado en Jena durante su ejercicio docente, aunque llegó a ocupar la Rectoría.

Joaquín Jorge Darjes es célebre por sus escritos políticos, no obstante la alta calidad de sus trabajos camerales. Sus concepciones políticas estuvieron fundadas en las ideas de Wolff y von Biefeld; es más, Darjes escribió un libro en el cual está estampado el nombre de Biefeld: *Introducción a la enseñanza del concepto de sabiduría estatal de von Biefeld*, aparecido en Jena en 1764.

El pensamiento político de Darjes toca muchos lugares comunes. Divide a la política en tres partes: definición de las reglas generales de la política; uso de las reglas a casos particulares de los estadistas, y naturaleza de la sociedad civil. Define a la política "como la ciencia de la dirección de la actividad para la consecución de un esfuerzo de utilidad común" y, todavía más, como la "ciencia de la vida asociada".⁷

Más relevante para este libro son los estudios camerales de Darjes. Dice que escribió su obra sobre la materia, *Primer tratado de ciencia cameral* (Jena, 1756), con la finalidad de develar los secretos de la naturaleza, conocer sus fuerzas y saber cómo utilizarla en provecho del arte humano. Aunque toma como guía inicial el trabajo de Dithmar, ya examinado aquí, y dice de él que es admirable, aclara que ni remotamente aborda los temas que desea tratar. Dithmar "describe en todos los departamentos esas actividades [*Wirtschaft*, (dirección), policía y cameralística], pero no explica como pueden ser realizadas y mejoradas".⁸ No ocurrió igual con los trabajos de Schroeder y Seckendorff, que fueron base de las lecturas de Darjes, según propia voz. Pero, aclara,

⁶ *Ibid.*, pp. 267-284. Schiera, *Il cameralismo e l'assolutismo tedesco*, pp. 425-434.

⁷ Schiera, *op. cit.*, p. 427.

⁸ Citado por Small, *op. cit.*, p. 269.

debido a la solicitud de sus alumnos y de su editor, tomó la decisión final de elaborar su propio texto.

Cuenta Darjes también, que la idea del discurso de su *Primer tratado* fue el situarlo entre la metodología abstracta y la descripción de las rutinas administrativas, ya que se trataba de elaborar un libro de texto universitario. Aquí es el momento para recalcar un hecho singular: Darjes se cuidó de no caer en un mero manual, lo cual estaba muy lejos de ser su designio, porque pensaba que las ciencias camerales no son sólo un arte. Por tanto, más que abundar en los caminos de la tramitación administrativa, formuló conceptos que tuvieran el nivel adecuado de generalidad para hacer comprender el significado de los procesos administrativos.

Darjes distingue entre ciencia de la dirección y dirección en sí, las cuales, sin embargo, deben ser dominadas por la misma persona, ya se trate de un profesor, ya lo sea de un funcionario. "Aquellos que realizan las operaciones son frecuentemente incapaces de comprender la ciencia fundamental de las operaciones. Simplemente hacen lo que se les dice y su razonamiento para hacer esto no se extiende más allá del mandato en sí. Quienes tienen a su cargo las operaciones deben entender necesariamente de la ciencia del mismo nombre".⁹ Ocurre cosa similar con la ciencia de la dirección, y como su obra la define como una "introducción filosófica a la dirección (*Wirtschaft*)", tiene como propósito el hacer conciliar la teoría y la *praxis* de la dirección.

"La ciencia de la dirección puede hacernos capaces de lograr una dirección ordenada, donde halla sido hasta ahora imposible, y guiarnos asimismo hacia el desarrollo de la sociedad humana".¹⁰ Debido a que la sabiduría tiene como propósito la promoción del bienestar humano —agrega— y que buena parte del bienestar del Estado se basa en una dirección ordenada, la ciencia de la dirección debe ser aplicada al Estado. Esto es posible derivando de la constitución del Estado, aquellos medios por los cuales una dirección ordenada es posible y, también, por la identificación de aquellos otros por los cuales una dirección ordenada es capaz de promover la prosperidad del Estado. De esto último que menciona, lo primero es tratado en las dos partes primeras de su libro; lo segundo en las dos restantes.

El propio autor nos dice que la base de la argumentación de su libro, además de las fuentes antes señaladas, descansa en su propia experiencia. Small encuentra aquí un suceso en la formación de las ciencias

⁹ Citado por Small, *op. cit.*, p. 270.

¹⁰ *Ibid.*

camerales, porque la experiencia ha comenzado a desplazar a formas de exposición tradicionales, en especial, las deductivas. Por ello, Darjes no es exclusivamente de relevancia por su noción del progreso humano, sino porque hizo del cameralismo una concepción intelectual definida, concisa y comprensible. Según Small, en él transluce el genio del movimiento cameralista.

En la época de Joaquín Jorge Darjes el Cameralismo no sólo tenía cultivadores e impulsores, sino también detractores. Había quienes pensaban que las materias camerales no eran asunto de ciencia, sino meras rutinas impropias de aspirar a la enseñanza sistemática. En suma, cuenta Darjes, se hacían tres objeciones: primero, que era inútil elaborar los principios de una nueva ciencia, cuyas materias eran fácilmente aprendibles por medio de la experiencia; segundo, que estas ciencias son inexistentes porque sus objetos de estudio son tan variados, que no es posible su clasificación ni la generalización de los conceptos; tercero, que se encuentran por abajo de la digna posición académica de los sabios, por lo que más bien son conocimientos propios para campesinos y ciudadanos. Darjes va a demostrar, con claridad meridiana, los equívocos y aberraciones latentes en estas objeciones, las cuales, *mutatis mutandis*, hoy día se hacen a la moderna ciencia de la administración, en condiciones similares a las de la época de nuestro autor.

Darjes responde la primera objeción, comenzando por alegar que todas aquellas actividades humanas que se encaminan a propiciar el progreso humano, merecen ser conocidas desde una perspectiva filosófica. Lo segundo lo replica con una argumentación contundente: mediante las ciencias camerales es posible conocer cómo hacer "más útil y aplicable" todo aquello que se relaciona con el progreso humano, algo identificable en una definición precisa, que merece no el apoyo a favor de su imposibilidad como objeto de estudio científico, sino a la utilidad de su existencia a favor de ese progreso. Tercero, responde a la última objeción diciendo que lo que atañe al progreso humano no sólo interesa a campesinos y ciudadanos, sino a todos en general, entre ellos a los sabios.

Darjes extiende la respuesta final: dice que los impugnadores del Cameralismo alegan que no es posible su aprendizaje universitario, sin saber lo que es el aprendizaje. El filósofo cree que el verdadero aprendizaje es promover, por sí mismo, el beneficio de la sociedad humana y que la eminencia de este aprendizaje depende de la cuantía de este progreso. "En suma, un filósofo construye conceptos generales, infiere de ellos las cualidades de las cosas y convenientemente construye en ellas una correlación de verdades que representan la esencia de todos

los particulares, que deben ser tratados en esta especial división del conocimiento".¹¹

Esta, que es la forma en que los filósofos construyen el conocimiento, no es el mecanismo teórico que siguen las ciencias camerales, a decir de Darjes. Se requiere un cambio sustancial: "un filósofo se puede convertir en práctico si determina su entendimiento general más seguramente al través de la historia y la experiencia, que es la forma natural de construir a las ciencias especiales". En su caso, cuando las ideas tienen una relación con lo recto y lo injusto, el filósofo pensará como jurista; cuando determina su entendimiento de las fuerzas de las cosas, aprendiendo de la experiencia, piensa como un médico; cuando "determina su entendimiento de la naturaleza y obra de las cosas, por medio de la experiencia de los asuntos enseñados por él, se ha transformado en un director".¹² La idea del filósofo, que acomoda muy bien para el sabio en general, sirve a Darjes para demostrar que las ciencias camerales no únicamente son un objeto de estudio digno entre los eruditos, sino también que la construcción del conocimiento en ellas no es especulativo, sino basado en la experiencia sensible de quien lo construye. Las ciencias camerales son ciencias no contemplativas, sino aplicadas.

Darjes agrega que una vez que hemos entendido que las ciencias camerales tienen como objeto el incremento de la riqueza del Estado y de los súbditos, cabe una cuestión: "¿Quién construye una ciencia que preserva y extiende las riquezas del Estado y los beneficios de sus habitantes, es menos útil para el Estado que aquel que por sí mismo es hábil para preservar la salud del pueblo, o quién aprende cómo decidir qué es el derecho o la injusticia en las querellas entre el pueblo?".¹³ La respuesta ha sido dada: no, porque el científico cameral tiene la importante encomienda de preservar la salud entera del Estado y asegurar la rectitud de la conducta de los súbditos.

El concepto de Cámara, base de los problemas teóricos tratados por Darjes, es el objeto siguiente de sus reflexiones. Expresa que en la Edad Media la "palabra Cámara designaba el lugar donde el príncipe guardaba sus ingresos". Asimismo, por "*Cameralwesen*" se entendía a la dirección (*Wirtschaft*) de un príncipe. Una dirección ordenada consta del mantenimiento, el incremento y la administración de los ingresos anuales. Con base en estas ideas, que los cameralistas de su tiempo han tomado como suyas, Darjes define a la cameralia (literalmente, ciencia came-

¹¹ *Ibid.*, p. 275.

¹² *Ibid.*, pp. 275, 276.

¹³ *Ibid.*, p. 276.

ral, *Cameralwissenschaft*) como “la ciencia que nos enseña la forma razonable de preservar, aumentar y aplicar los ingresos anuales del príncipe. . . [es] la ciencia de la dirección razonable de un príncipe”.¹⁴ Estas concepciones de la Cámara y de cameralística, tan ligadas a las funciones fiscales del Estado, no deben, sin embargo, confundirse con un mero empeño tributario de los funcionarios camerales. Darjes se cuida de ello cuando define al cameralista.

El “cameralista es aquel que entiende de la cameralia”; más en lo particular, debe ser hábil para resolver los siguientes problemas: 1) ¿cómo establecer qué fuentes de ingresos del príncipe deben ser preservadas? 2) ¿cómo puede ser aumentado el ingreso anual del príncipe? 3) ¿cómo es posible una aplicación razonable de los ingresos anuales del príncipe?¹⁵ El cameralista es, además de un funcionario estatal, un creador de tecnologías administrativas para hacer aplicables estos conocimientos. La “técnica cameralista” consiste en encontrar medios capaces de hacer aumentar las riquezas del Estado y de los súbditos; en captar los impuestos anuales de estos últimos conforme a una clasificación exacta y en determinar su monto de la manera más precisa posible; en buscar formas razonables de incrementar los ingresos del príncipe, teniendo como base el incremento de la riqueza de los súbditos. Aquí se encuentra la diferencia sustancial entre el fiscalista, al cual exclusivamente interesa incrementar los ingresos estatales en sí, y el cameralista cuyos propósitos se esfuerzan en conciliar el fomento de la prosperidad de los súbditos y el incremento de los ingresos del Estado.

El cameralista debe ser una persona sensible, capaz de entender las “verdaderas cualidades de los objetos naturales”, para sacar provecho de ellos. Más sensible debe ser, todavía, de las cualidades de la naturaleza humana. Entre los cameralistas hay un sentido elevado del concepto de hombre. “Hablamos del ‘uso de los hombres’ no en un sentido moral, sino político, de acuerdo a que en todo caso el uso de la raza humana se refiere a su conservación y felicidad, así como a la provisión de su bienestar”.¹⁶

Todo lo que se ha dicho del cameralista —continúa su exposición Darjes—, lo distingue radicalmente del depredador del país. El cameralista ha de saber “como debe estar organizado el Estado” para hacer trabajar a los súbditos, para hacerles comprender los métodos por los cuales incrementar su riqueza, para crear oportunidades para que apli-

¹⁴ *Ibid.*, p. 280.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*, p. 281.

quen el conocimiento adquirido, para enseñarles a conservar sus ingresos. "La razón por la cual un cameralista se relaciona en sí con estos problemas, es el incremento de los ingresos anuales del príncipe. Esta es la principal ocupación que lo distingue de otros directores (*Wirthe*) científicos".¹⁷ Sin embargo, agrega, el cameralista debe cuidar de que el incremento de los ingresos del príncipe no sequen las fuentes tributarias, es decir, la riqueza de los súbditos. No debe olvidar, nunca, que antes de proyectar las tecnologías que conduzcan al incremento de los impuestos estatales, hay que crear las condiciones de riqueza en la sociedad que lo hagan posible.

Finalmente, Darjes arguye que la cameralística se divide en economía rural (*Landwirthschaft*), en economía urbana (*Stadtwirthschaft*) y en ciencia de la policía (*Pölizeiwissenschaft*). La última, a la cual toca someramente, tiene como objeto de estudio a la población, las escuelas y universidades, el establecimiento político de las iglesias, el fomento de las actividades de los súbditos, la salud, el ornato del país y la seguridad pública.

Los aportes de Joaquín Jorge Darjes al estudio de las ciencias camerales, le convierten en uno de los más eminentes teóricos de la administración pública del Estado absolutista.

JORGE ENRIQUE ZINCKE

Otro pensador de alto rango intelectual fue Jorge Enrique Zincke (1692-1768).¹⁸ Con toda razón, ha sido colocado con Dithmar, Darjes, Justi y Sonnenfels, como las figuras cimeras del pensamiento cameral. Esta opinión no tiene sólo como base su obra escrita, de incuestionable valor, sino su impacto en el desarrollo, consolidación y difusión de las ciencias camerales.

Zincke concibe al Cameralismo como la doctrina del Estado prusiano de su tiempo, una forma de interpretarlo muy apropiada. El profesor Zincke tuvo una vida turbulenta: habiendo estudiado teología en Jena, fue después un distinguido combatiente, hasta que fue apresado en Francia. Enseñó en Halle y luego ingresó al servicio del duque Ernesto Augusto, cuando se le acusó de malversación de fondos y fue a parar a la cárcel. Una vez liberado, reingresó a las tareas docentes, ahora en Leipzig, donde impartió cursos de derecho y ciencias camerales. Fue aquí donde nació su reputación de gran maestro del Cameralismo, que

¹⁷ *Ibid.*, p. 282.

¹⁸ Small, *op. cit.*, pp. 232-266; Schiera, *op. cit.*, pp. 402-424.

no dejó nunca de enseñar hasta que la muerte lo sorprendió siendo profesor en Braunschweig.

Cuatro trabajos de Zincke merecen nuestra atención: el *Prefacio* a la traducción de Stisser; *Tratado de ciencia cameral*; *Biblioteca cameralista*, y *Principios de ciencia cameral*.

Prefacio de la traducción de Stisser. Como ya lo pudimos apreciar en el examen del pensamiento cameral de Federico Stisser, la edición de 1746 de su *Introducción a la economía agrícola, según la economía, policía y cameralística*, estuvo a cargo de Zincke. Por tanto, no podríamos extrañarnos al observar en las ideas de Zincke la huella de la influencia de Stisser, más en lo particular en su definición general de economía, y la separación de ésta en economía pública y economía privada.

Además de dedicar sus cuidados a la reedición de la obra de Stisser, Zincke la prologa y expone ahí algunas ideas sobre las ciencias camerales que conviene resaltar. Comenzaremos con la definición de economía; dice Zincke que la "economía (Wirtschaft) es una doctrina o ciencia práctica con base en la cual se aplican, de acuerdo a la sabiduría, inteligencia y pericia, casi todas las ciencias que tienen como fin la justa actividad productiva que es desarrollada por todas las fuerzas del cuerpo y del espíritu para obtener existencia suficiente y tranquila, y lo que se considera superfluo para los casos de necesidad. Por medio de esta actividad se pueden conocer los objetos, los alcances y la modalidad específica de ejecución, las pertenencias, los auxilios, los instrumentos necesarios, los derechos y privilegios; asimismo, cómo se pueden usar los medios por los cuales un poderoso señor y sus súbditos pueden adquirir la necesaria tranquilidad y riqueza, y cómo los pueden emplear y administrar para conseguir la felicidad material y espiritual, sea interna o externa".¹⁹

Esta amplia definición de economía se complementa, como antes lo hemos dicho, con la clasificación entre economía pública y economía privada. La primera, "no es otra cosa que la ciencia de la policía general y especial, porque ella enseña cómo orientarla y aplicarla conforme su objeto, mediante las normas y leyes de la policía, a los asuntos económicos de un país, una ciudad o un cargo". Por su parte, la economía privada enseña "como cada miembro particular de la sociedad civil puede conducir su economía con inteligencia".²⁰ Finalmente, según

¹⁹ Citado por Schiera, *op. cit.*, p. 403.

²⁰ Citado por Schiera, *op. cit.*, p. 404.

Zincke, la economía también puede a su vez ser dividida en economía rural y economía urbana.

De estas conceptualizaciones zinckeanas se desprende un hecho que resalta: la economía es una disciplina general que comprende en su seno a la policía; no se trata, tal como se venía enseñando desde 1727, de dos ciencias hermanadas, paralelas y complementarias, pero autónomas, sino de una disciplina omnicomprensiva, la economía, dentro de la cual la policía es un mero vehículo para su aplicación a los asuntos del Estado. Una posición tal no inspira nuestra adhesión, por considerarla impertinente al progreso de la economía, la policía y la cameralia. Pasemos ahora a las obras de Zincke.

El Tratado de ciencia cameral. En esta obra, publicada en Leipzig en 1743, los planteamientos de Zincke difieren de las posteriores ideas expuestas en el *Prefacio* a Stisser. El *Tratado* tiene la característica esencial, en opinión de Schiera, de establecerse por primera vez una sistematización global de las ciencias camerales de conformidad a un esquema en el cual se distingue la policía económica (*Oeconomische Polizei*) y la ciencia cameral y financiera (*Commer und Finanz Wissenschaft*); es decir, se define por primera vez el término policía económica y se tiende a identificar nuevamente a las ciencias cameral y hacendaria.

Schiera juzga que, de conformidad a esta distinción, la economía y la policía quedan diferenciadas, a lo que agregaríamos que sólo parcialmente, porque la segunda estaría subordinada a la primera. Pero lo que hay que destacar es que la idea de economía de Zincke reposa en su carácter público y, por tanto, en su relación con la economía. Schiera declara que la categoría *Oeconomische* o *Wirtschaftliche Polizei* de Zincke es el antecedente directo de la *Staatwirtschaft* (*Economía de Estado*) de Justi, opinión que suscribimos, no sin antes adelantar que Justi había reclamado a Zincke el haber subordinado la policía a la economía.²¹

Por su parte, la ciencia cameral y financiera es definida como "una ciencia práctica, por fundar, aumentar y mantener los medios de vida de un gran señor y de un Estado, mediante el buen manejo económico de un país, y una buena administración para bien del príncipe y del Estado; de modo que se produzca un sobrante anual mediante tareas sucesivas y operaciones de ingresos, y por su uso ordenado e inteligente. . .".²² Dicho esto en palabras de Schiera, la ciencia cameral y

²¹ Esto es dicho por Justi en sus *Principios de ciencia de la policía*. Ver la versión francesa con el título de *Elemens généraux de police*, p. 14; y versión española, *Elementos generales de policía*, p. XVII.

²² Citado por Schiera, *op. cit.*, p. 406.

financiera atiende la gestión del patrimonio del Estado en lo general y la reglamentación y administración de los ingresos en particular.

Los Principios de la ciencia cameral. Esta obra apareció en Leipzig en 1751. En ella Zincke mantiene la separación entre policía económica, y ciencia cameral y financiera, aunque tiende sin embargo, nos cuenta Schiera, a diferenciar nuevamente a la economía, la policía y la cameralística.

La Biblioteca cameralista. No sería exagerado decir que este libro es el más célebre de todos los que se han escrito sobre ciencias camerales, es uno de los mejores de ellos. Su mérito es el de contener el más grande progreso en pro de la sistematización de las ciencias camerales; más en especial, su enorme contenido bibliográfico, que ordena, clasifica y califica. Consta de cuatro partes: economía, policía, finanzas y cameralía. Empero, en la obra se encuentran las mejores reflexiones de Zincke sobre las ciencias camerales, por lo que debe asimismo considerarse como su mejor tratado de teoría sobre esta disciplina.

Zincke tiene en su haber una interpretación sociológica de la convivencia humana. La finalidad de los hombres consiste en el goce de la felicidad material y espiritual. "La sociedad civil ha transferido el poder supremo, de modo que él [Estado] cuida activamente del bienestar común, consistente en una vida segura y tranquila".²³ Este hecho define a la soberanía del príncipe mediante el principio de garantía del bien común y, por tanto, en ello radica su grandeza. Para realizar esta finalidad, el príncipe debe incrementar el patrimonio del Estado y hacer buen uso del mismo. Ello lo consigue por medio de la colaboración de hábiles cameralistas.

Para el profesor Zincke existe una estrecha relación entre la economía y la policía. A la primera toca el manejo concreto de los medios necesarios para alcanzar el fin común que es el bienestar y la felicidad material; la segunda resguarda la dirección y el mejoramiento de la primera. "De ello se sigue que la ciencia de hacer leyes y estatutos de policía no puede ser conocida ni aplicada, sin la ciencia y el conocimiento de la economía".²⁴ Pero, agrega, a ambas hay que sumar la presencia de la cameralística, a la cual interesa la administración de los bienes públicos, especialmente los ingresos y su uso en función del equilibrio entre la riqueza del Estado y la de los súbditos. Pero, como este equilibrio se da en una tensión de fuerzas, toca la labor moderadora a la policía. De todo lo dicho, se desprende que en la *Biblioteca cameralista*, publicada

²³ *Ibid.*, p. 409.

²⁴ *Ibid.*, p. 411.

en Leipzig entre 1751 y 1752, y por tanto la más tardía de las que estamos tratando de las escritas por Zincke, se volvió a la tradición implantada en 1727 de mantener la independencia entre economía, policía y cameralia. Ahora pasemos a las definiciones zinckeanas de cada una de estas disciplinas:

La cameralística es “una ciencia teórica y práctica encaminada a individuar, mejorar e introducir buenas leyes de policía, con base en la naturaleza y el estado de las condiciones económicas del país”.²⁵ Fundar, mantener, aumentar y administrar, conforme a la sabiduría, inteligencia, justicia y habilidad los negocios del Estado. Hacerlo de acuerdo a reglas especiales y máximas descendentes del complejo de derechos y deberes de un príncipe, dar solución de los negocios, velar por la tranquilidad y ayudar a producir la riqueza de un país por medio del patrimonio público necesario al Estado y al príncipe. Y agrega que la cameralia “es más una ciencia teórica que práctica, que sirve para conocer a fondo todos los fenómenos económicos e introducir en su base la buena policía, de modo que los estados y los príncipes obtengan servicios ventajosos de las cuestiones camerales y financieras”.²⁶

Por su parte la policía, a la que Zincke otorga una función tan importante por tener como propósito mejorar el nivel de vida de la población, la concibe de la siguiente manera: “el objetivo de la policía es que, cada uno en su condición y de manera proporcional al bien común, pueda tener, adquirir, mantener y lograr correctamente la comodidad, la vida tranquila y la riqueza”.²⁷

Todo lo dicho, en lo cual debemos insistir que se retorna a la tradición de 1727, cierra con un corolario propuesto por el propio Zincke: es condición, por tanto, que se “subordinen todas las fuerzas del país y la población a la meta de conseguir el bienestar común, la seguridad, la paz y la tranquilidad”.

Albion Small, quien da un lugar privilegiado a Zincke en el seno del pensamiento cameralista, opina que es el autor más difícil de apreciar e interpretar. Ello obedece a varias causas, entre las que encuentra su voluminosa producción, su estilo de redacción elusivo, sus clasificaciones y subclasificaciones que cambian de libro a libro, como lo hemos podido constatar.

Zincke tuvo un enorme peso en el impulso de las ciencias camerales, desde su perspectiva propiamente económica, dentro de las universida-

²⁵ *Ibid.*, p. 412.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*, p. 414.

des alemanas. Asimismo, los modernos estudiosos del Cameralismo concuerdan en sus amplios recursos pedagógicos.

También cultivó la ciencia política, incluso como disciplina universitaria, porque tenía el propósito de evaluar los tipos de conocimiento propios del hombre de Estado, al que identifica con el político. Concluye que los conocimientos propios de un canciller, de un ministro o de cualquier funcionario público, sea militar o financiero, difieren en su naturaleza, pero se identifican en la ciencia política. La base de sus ideas políticas tienen como fundamento el concepto de prudencia estatal, categorías que ya hemos tenido ocasión de analizar cuando estudiamos la obra de Efraín Gerhard.

Pero, para nosotros, son más interesantes sus ideas camerales. En el *Prefacio* a Stisser pudimos apreciar las contribuciones de Zincke a la conceptualización de la economía y la cameralia. Ahí aclaró, en gran medida, la polifacética noción de *Wirtschaft*, a la que asimila la prudencia, el arte, la sabiduría y las ocupaciones productivas, cuya finalidad es la creación de los medios de vida. Small encuentra en esta categoría “una clara e inequívoca expresión” de las nociones económicas cameralistas.

Pero su más célebre obra es la *Biblioteca cameralista*, y dentro de su contenido, su teoría de la producción de los medios de vida como base de su concepto de la cameralia, y en lo particular, del perfil profesional del cameralista como administrador público.

En opinión de Zincke, las ciencias camerales deben ser formuladas con base en aplicaciones doctrinarias aceptadas por la filosofía, el derecho y las matemáticas. Y comienza su exposición diciendo que, conforme este principio, se debe definir a un “medio” como algo que se encamina a conseguir un fin. Como la humanidad desea su propio bienestar, éste es el fin de la humanidad. Las cosas que acercan a la humanidad a su bienestar son los bienes, una forma distinta de referirse a los medios, cuando se habla de un mínimo de ellos. Las transacciones de los hombres por medio de los bienes, las denomina “sobrevivencia”, en tanto que las transacciones relativas a toda dirección (*Wirtschaft*) son la ganancia, la conservación y el uso de los medios. “Estas tres clases de transacciones son explicadas por la economía general (*General-Oeconomie*)”.²⁸ Ella enseña al príncipe cómo usar los medios para conservar y hacer prosperar su Reino. La habilidad del príncipe estará en relación directa con su capacidad para realizar esta finalidad, porque aquí se encuentra la fuente de su verdadera grandeza. Y su grandez es mayor,

²⁸ Citado por Small, *op. cit.*, p. 250.

en la medida en que, con los medios disponibles, es capaz de procurarlos, guardarlos y aplicarlos.

Todos los medios disponibles consisten, incluyendo los propios del príncipe, en ingresos. Los medios nacen de una fuente original, que no es otra que la naturaleza, los seres vivos, la tierras y las fuerzas que entraña, en fin, los hombres mismos con su capacidad de trabajo y las cosas creadas por ellos mismos. Se debe incluir también a los poderes del cuerpo en movimiento y al ejercicio de la mente.

Zincke advierte que cada hombre, cada sociedad, sea grande o pequeña, sólo tiene el control de una parte de los medios disponibles. "Este control es ejercido parcialmente en virtud de poderes nativos del individuo o de la sociedad, parcialmente al través de las principales instituciones naturales del mundo llamadas propiedad y gobierno".²⁹ Es estéril tratar de controlar totalmente a los bienes, sea mediante la propiedad, sea mediante el gobierno.

La fuente inmediata de medios disponibles por el hombre, es la parte de la tierra bajo el dominio de la sociedad. "Los conceptos de Estado y sociedad civil" nacen de la vida segura y confortable de los hombres que, viviendo en sociedad, han hecho uso de los medios. "Esto muestra incuestionablemente que la fuente inmediata de los medios disponibles de un soberano, no pueden ser otros que el pueblo y el país, es decir, el territorio".³⁰

Establecidas las bases materiales en las cuales reposa la sociedad y el Estado, Zincke pasa a explicar la naturaleza de las disciplinas que estudian estas bases: las ciencias camerales. "Una de las más importantes misiones de las ciencias camerales, es la de mostrar las formas en que los países pueden ser recta y sabiamente convertidos en fuente de toda clase de ingresos y beneficios".³¹ Por tanto, los ingresos del soberano deben provenir cabalmente del pueblo y del país, más precisamente, de "un pueblo situado en una condición constante de florecimiento de sus medios de vida".³² De este modo, si el príncipe desea establecer, preservar y aumentar sus medios disponibles, debe esforzarse por hacer que el pueblo y el país florezcan lo suficiente para producir sus medios de vida, y asegurar con ello la prosperidad de su soberano.

"El uso de los medios de vida se llama dirección (*Wirtschaften*). Cuando el producto provee no meramente los satisfactores y cosas de

²⁹ *Ibid.*, p. 251.

³⁰ *Ibid.*, p. 252.

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*

la vida física, sino también aquel exceso que es llamado riqueza, estamos hablando de una buena dirección. Si los medios de vida del pueblo y el país se hacen florecer, la buena policía prevalece entre y por encima de ambos. Esto muestra que el soberano, o quienes lo asistan en estas importantes materias, deben tener el conocimiento necesario para garantizar una buena dirección, y hacer su mayor esfuerzo para asegurar la aplicación de este conocimiento al país. Esto es necesario no por el mero interés de promover la buena dirección en el país y poner al pueblo en el camino de los medios disponibles, sino también para asegurar las fuentes de los medios necesarios para el príncipe.

“De aquí que un príncipe necesite genuinos y competentes cameralistas. Por este nombre entendemos a quienes poseen conocimientos fundamentales y especiales acerca de todo o alguna parte de aquellas cosas que son necesarias y en las que ellos pueden asistir al príncipe para mantener la buena dirección del Estado”.³³

No se requiere un gran esfuerzo para interpretar las contribuciones de Zincke a la teoría de la administración pública cameralista, porque ya lo ha dicho todo, y meramente debemos resumir: el Cameralismo es una doctrina sistemática, capaz de ser enseñada, que de un lado se encamina a procurar el progreso material de los súbditos y, del otro, a proveer las arcas del príncipe. El cameralista es el funcionario de la administración pública cuya tarea primordial es la de compatibilizar a ambos objetivos del Cameralismo.

Zincke advierte, sin embargo, que las condiciones óptimas para el florecimiento económico de un país no es materia únicamente de la dirección, sino también de la buena policía. “La policía tiene la tarea de dirigir y promover los medios de vida y la dirección de un pueblo”.³⁴ Ello muestra que la enseñanza de la economía y la policía están en estrecha relación, si bien Zincke subordina la segunda a la primera.

Ya nos ha dicho bastante Zincke acerca de las ciencias camerales; es turno, ahora, del último gran maestro del Cameralismo, José von Sonnenfels.

JOSE VON SONNENFELS

Con la obra intelectual de José von Sonnenfels (1733-1814) cerramos este capítulo. Albion Small, quien dedica más de cien páginas de su libro al estudio de Sonnenfels, ha dicho que es el último gran camera-

³³ *Ibid.*, pp. 252-253.

³⁴ *Ibid.*, pp. 251-252.

lista. Hubieron quienes, muy tardíamente, cultivaron aún las ciencias camerales; tan tarde como el profesor Rau, autor del *Manual de economía política* publicado en 1826.³⁵ Pero Sonnenfels fue el último gran cameralista.

La influencia intelectual de von Sonnenfels fue intensa e imprecadera; dominó por más de dos generaciones a la economía nacional austriaca. La labor intelectual de Sonnenfels se inició en Viena cuando comenzó a impartir la cátedra de ciencia de la policía y finanzas (*Polizei und-Finanzwissenschaft*), durante el año de 1763.

Sonnenfels era alemán, nació en Berlín en el seno de una familia judía, que decidió cambiar de domicilio y vivir en Viena. Estando aquí, en el año de 1771, Sonnenfels escribe una monografía titulada *Sobre el amor a la patria*, que dedica a María Teresa. En ella comienza a bosquejar sus ideas políticas, muchas de éstas similares a las formuladas por Rousseau. Se distinguió por su gran empeño a favor de los derechos de las personas, por lo que combatió con ahínco a la tortura, la que fue abolida en 1760. Small ha dicho que, esgrimiendo ideas semejantes, nuestro autor vivió en la paradoja de ser un pensador absolutista de concepciones políticas democráticas.

En 1765 escribe su obra principal, un voluminoso libro dividido en tres tomos, en cada uno de los cuales examina las materias de su título: *Tratado de policía, comercio y finanzas*. Como en el caso de la mayoría de los cameralistas, el origen de su trabajo es la cátedra, para la cual lo elaboró. La obra mereció varias ediciones, entre las cuales la quinta ocurrió en 1787.

En el libro de Sonnenfels se encuentra un espíritu de libertad, a decir de Small, y su pensamiento es tan poderoso como el de von Justi según el mismo Small. Sonnenfels mismo nos informa sobre la idea original de su *Tratado*. Insatisfecho de los textos existentes, a los que considera incomprensibles o de objetos estrechos, decide desecharlos. Hay que decir que, no obstante, no menciona cuales son, si bien el lector podrá adivinar que son muchos de los que hemos examinado aquí.

El primer volumen, que incumbe a la materia de policía y que atraerá nuestra atención, suma 552 páginas y está dividido en 432 secciones. Sonnenfels lo inicia argumentando que el hombre es un ser gregario que está imposibilitado a vivir en aislamiento. En esta condición, no puede alcanzar la felicidad. Por tanto, busca superar esta deficiencia y crear las condiciones que lo conduzcan a la felicidad. "La condición natural del hombre es, así, la condición de sociedad. . . la sociedad mayor es el Es-

³⁵ Small, *op. cit.*, pp. 481-585.

tado". En él los hombres adquieren el carácter de ciudadanos. "El efecto de esta unificación es el propósito último de la unidad, unidad de voluntad, unidad de fuerza".³⁶ Esto permite entender porque el bienestar de las partes dependen del bienestar del todo, pero también que el bienestar del todo se basa en el bienestar de las partes. Albion Small encuentra aquí, con razón, cierta ausencia de novedad, porque lo que Sonnenfels argumenta se asemeja a lo dicho por Hobbes, Locke y Rousseau. Otras son las contribuciones intelectuales de Sonnenfels.

Una de esas contribuciones es el concepto de "bienestar", al que considera como uno de los grandes fines de la asociación humana. El concepto es utilizado para profundizar en una categoría de enorme importancia: ciencia del Estado (*Staatswissenschaft*). "De las varias observaciones y experiencias es posible referir las diversas reglas al través de las cuales puede ser mantenido el bienestar general, realizándose con ello principios fundamentales, y dar a ellos forma de ciencia, la ciencia del Estado en su sentido más amplio; esto es, la ciencia del bienestar del Estado, la ciencia del gobierno. . .".³⁷ Agrega que está convencido de que los problemas y variables no residen en los principios de esta ciencia, sino de las circunstancias y ocurrencias en que ellos son aplicados. Luego, con mucho vigor, critica el empirismo con el cual se forman los hombres de Estado.

Sonnenfels sostiene el argumento de que los últimos objetivos de los estados pueden ser divididos conforme a cuatro materias, relacionadas entre sí: seguridad exterior, seguridad interior, diversificación de ocupaciones productivas e incremento de ingresos. Las cuatro materias son el contenido de la ciencia del Estado y, a la vez, las líneas de especialización de las cuatro ciencias particulares que la forman: la política o arte del gobierno, la ciencia de la policía, la ciencia del comercio y la ciencia de las finanzas.

Las cuatro ciencias estatales son el contenido temático que todo administrador público debe conocer, señala Sonnenfels; sin embargo, su preparación profesional debe abarcar también las matemáticas, geografía, historia, derecho, idiomas y, del mismo modo, conocer de las costumbres, usos y hábitos de los pueblos, de las cualidades de la tierra, de las condiciones políticas de los estados, en fin, de la naturaleza humana. Desarrollando estos temas, Sonnenfels aclara que ya han sido abordados por Juan Enrique von Justi en su *Economía de Estado* y el Barón de Biefeld en sus *Instituciones políticas*.

³⁶ Citado por Small, *op. cit.*, pp. 489-490.

³⁷ *Ibid.*, p. 494.

También menciona Sonnenfels que fue Justi quien trató, antes que nadie, todas las materias de la ciencia del Estado conforme a "principios universales. . . el asume como principio, la promoción de la felicidad general. Esta es una verdad, no un principio conclusivo. La promoción de la felicidad general es el objeto de todos los estados, ciertamente, tanto en su periodo de origen, como en su finalidad perpetua. . .".³⁸

El crecimiento de una sociedad contiene en sí todos los medios especiales que se agregan para promover el bienestar general. Esta promoción —dice— implica a la vez, que la sociedad en cuestión ha alcanzado la seguridad y el confort. "El crecimiento de la sociedad civil, al través de la promoción del aumento de la población, es un principio fundamental de la ciencia del Estado".³⁹ Por tanto, el aumento numérico de la población implica un cambio cualitativo en el potencial de la sociedad y se convierte por extensión en un factor decisivo a favor de la prosperidad del Estado. Es de este modo que José von Sonnenfels ha podido afirmar que, en última instancia, el incremento numérico de la población es la finalidad última de la sociedad civil.

Sonnenfels cree que en el aumento de la población se encuentran, en sí, todos los medios especiales que se requieren para promover el bienestar general. Esto hay que enfatizarlo, porque en el centro de toda su argumentación cameral yace la teoría demográfica. Y Sonnenfels, sin enfado, vuelve a insistir: "la población contiene los medios que demanda el bienestar común".⁴⁰ Por consiguiente, las instituciones deben encaminarse a conseguir el incremento demográfico, pero con base en las condiciones peculiares de todo país. En cada Estado particular la situación física y política, así como las circunstancias imperantes, ayudan o entorpecen la ejecución de medidas de este género. Sonnenfels advierte contra los equívocos de sus ideas: cada Estado tiene límites a su crecimiento demográfico, por lo que un país extenso no debe ser ejemplo para uno pequeño. En todo caso, el crecimiento máximo de la población está determinado por la cuantía de recursos y medios de los que dispone un Estado.

La teoría demográfica es la espina dorsal de la argumentación de Sonnenfels. Las cuatro ciencias estatales se subordinan a ella, en la medida en que no hacen sino instrumentarla. Así, la política tiene como principio fundamental incrementar a la población porque un crecimiento demográfico garantiza la seguridad externa. Es también principio

³⁸ *Ibid.*, p. 488.

³⁹ *Ibid.*, p. 500.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 501.

fundamental de la ciencia de la policía, porque genera un potencial social útil y en reserva. La ciencia del comercio, igualmente, porque la provee de mano de obra abundante para ser dedicada a la industria y la agricultura. Finalmente, lo es asimismo para la ciencia de las finanzas porque nutre las filas de los contribuyentes. En fin, "el conocimiento de la población es, en todo caso, indispensable para todos los sectores de la administración pública".⁴¹

Dentro del vasto universo del *Tratado de policía, comercio y finanzas*, que en forma tan metódica dividió Sonnenfels por volumen, nos interesa el que estamos examinando, el primero, tocante a policía, por lo que omitiremos el estudio de los otros dos.

Sonnenfels define a la policía como una de las cuatro ciencias estatales, no hay que olvidarlo. "Cuando las decisiones y los proyectos son unidos, y se refieren a ciertos principios derivados de los principios sociales, nace la ciencia del mantenimiento de la seguridad interna del Estado; esto es, la ciencia de la policía". Sin embargo, Sonnenfels explica que ha "dado a la policía un significado bien distinto". Alega que los conceptos formulados por otros autores son vagos, indefinidos, limitados y excluyentes de la materia toda de policía; y que, sin ánimos de rechazar las fórmulas propuestas, decidió elaborar su propia versión de la policía. En especial, dice que es su "intención la de tratar la constitución interna del Estado en su interdependencia, y en todas las partes de la administración pública. . .".⁴²

No podemos continuar sin expresar una opinión nuestra, en el sentido que el cambio semántico y conceptual de la policía no fue afortunado; la idea de Sonnenfels de la policía es pobre, nos enuncia la de von Biefeld, de la que adelante hablaremos. Estrecharla a la defensa de la sociedad contra daños efectivos o potenciales, adelanta lo que será en el futuro mediato, como hoy la conocemos, o como él la considera, directiva si castiga, preventiva si evita.

Sin embargo, la idea de policía es enriquecida por nuestro autor cuando agrega a ella la moral, educación, ordenanzas de policía, relación entre los poderes del Estado y los de la sociedad, seguridad (pública, de las personas y de los bienes), las instituciones de seguridad y los organismos asistenciales.

Pero hay dos pasajes en el volumen de policía, que conviene resaltar. El primero se refiere a que los poderes particulares deben ser inferiores a los del Estado; en palabras de Sonnenfels: "los poderes de resistencia"

⁴¹ *Ibid.*, p. 503.

⁴⁵ Schumpeter, *Historia del análisis económico*, Tomo I, p. 169.

por parte de los ciudadanos, deben ser inferiores al poder de compulsión por parte del Estado en sí. Sonnenfels agrega que "las fuerzas o medios que el Estado puede usar en el ejercicio de sus poderes, consisten en la riqueza, la fuerza de algún estrato de la sociedad y sus propios privilegios".⁴³ Dicho de otro modo, las fuerzas del Estado no son sólo las relativas al uso de la violencia.

El otro pasaje habla en lo particular de la organización de la administración pública con relación a la policía. Sonnenfels sostiene que la policía tiene dos funciones generales, la de legislar y la de ejecutar las leyes. "La administración suprema. . . es la guía que dirige al Estado, donde las leyes y ordenanzas son elaboradas. La ejecución es, sin embargo, asignada de conformidad a sus diversos propósitos, confiada a departamentos subordinados. De este modo, la administración pública divide sus asuntos, reteniendo para sí la elaboración de las leyes y los ramos y materias más importantes del país. Las funciones judiciales civiles y criminales, por su parte, se encargan a ciertos cuerpos que se llaman *Stellen*, y se restringe el sentido de policía a la conservación de la paz pública, la limpieza de las ciudades, las instituciones de seguridad y asistencia, y especialmente aquellas cuestiones que reclamen una acción bajo emergencia".⁴⁴

José von Sonnenfels, lo mismo que los teóricos camerales de la administración pública que le precedieron, han dicho suficiente sobre estas cuestiones. Sin embargo, no podemos dejar a Sonnenfels sin considerar la apreciación que de su obra nos ha dejado Joseph Schumpeter, un notable estudioso de la historia de las ideas económicas.

José von Sonnenfels, contemporáneo de von Justi, le sobrevivió sin embargo lo suficiente para prolongar sólidamente a las ciencias camerales hasta el siglo XIX. Como dato interesante, Schumpeter sugiere el merecer citarse el título de la lección inaugural de su cátedra vienesa y que lleva el sugestivo título de "Insuficiencia de la mera experiencia de la economía".⁴⁵ El profesor de la Universidad de Viena, Sonnenfels, es el último catedrático que mantiene la tradición de combinar el ejercicio profesional de la administración pública y la participación activa en la docencia, conforme la costumbre nacida a partir de 1727 de elaborar para esta última libros de texto. Schumpeter lo considera como uno de los más señalados y conspicuos maestros del Cameralismo; y dice que "en lugar de Justi, hubiéramos podido escoger a Joseph von Sonnen-

⁴³ *Ibid.*, p. 516.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 522.

⁴⁵ Schumpeter, *Historia del análisis económico*, tomo 1, p. 169.

fels. . . , que en muchos aspectos es superior a aquél, aunque en lo sustancial se mueve en la misma línea. . . perteneció a lo que puede llamarse el 'trust de los cerebros' de José II".⁴⁶

Las lecciones camerales y de policía de Sonnenfels es la etapa final del Cameralismo, y más en lo particular, la fase postrera de la enseñanza de las ciencias camerales y de policía. Con la muerte de Sonnenfels se cierra el capítulo del Cameralismo académico, que iniciado en Halle y Frankfurt del Oder en 1727, todavía inspiró la inauguración de cursos en Butzow en 1760 y en Viena, con Sonnenfels, en 1763. Ciertamente la formación de funcionarios públicos no dio comienzo con las lecciones del año de 1727. A ellas anteceden, como antes vimos, las enseñanzas impartidas desde el siglo XIII en Oxford, Praga, Cracovia, Viena y Salamanca, y entre los alemanes mismos las lecciones que se impartían en Tübinga desde el año de 1559, aunque su línea era esencialmente jurídica.

Sin embargo, hay que recalcarlo, nunca la enseñanza de la administración pública tuvo la sistematización, coherencia y capacidad pedagógica, que en el momento que el Cameralismo comenzó a ser impartido en Halle y Frankfurt del Oder, cuando había terminado el primer cuarto del siglo XVIII. Podemos decir, con toda certeza, que este momento fue el punto de arranque de la ciencia de la administración como ciencia.

⁴⁶ *Ibid.*