

LAS CIENCIAS CAMERALES

Omar Guerrero Orozco
Universidad Nacional Autónoma de México

Publicado en:
México, Revista *Ensayos*, UNAM, vol. II, núm. 6,
1985, pp. 16-20.

INTRODUCCIÓN

Un tema de importancia tanto para la ciencia de la administración como para la economía política lo constituye la existencia de las ciencias camerales en el Estado absolutista en Alemania y Austria. En estos países el estudio de ambas disciplinas fue sistematizado y proyectado como ciencias universitarias, todo lo cual es el motivo de este artículo.

El Estado absolutista en Alemania y Austria se caracteriza, en oposición a otros países europeos, por estar organizado con base en una dualidad institucional: de un lado, el Sacro Imperio Romano Germánico como herencia de reino carolingio establecido durante el medievo; del otro, en el seno del Imperio, la implantación de principados semi-autónomos dependientes de él. Lo peculiar de esta dualidad consiste en el incremento constante de independencia de los principados frente al Imperio la eliminación gradual, pero decisiva de los poderes feudales. De la expropiación económica y política hecha por los principados, socavando por igual el Imperio y los restos feudales, surge el absolutismo germánico. El Estado absolutista alemán y austriaco no se identifica con el Imperio, sino más bien con los principados que se han independizado de hecho de él.

Los principados germánicos están organizados con base en lo que entonces se llamaba Estado de policía, un tipo de Estado absolutista cuyo arreglo institucional tiene como base las relaciones entre el príncipe y los súbditos como relación de dominio.¹ Estos vínculos de dominio, sin embargo, tienen la peculiaridad de descansar en una especie de contrato en el cual los súbditos se comprometen a obedecer, en tanto que el príncipe lo hace para proveerles de prosperidad. La clave de la relación radica en que, para satisfacer las necesidades de la población, al príncipe se le ha dotado de atribuciones para realizar, sin límites, todo aquello necesario al respecto. Dicho de otro modo, el poder principesco es ilimitado en este sentido.

Para realizar sus cometidos, el príncipe cuenta con la administración pública, cuya actividad consiste en conformar el todo social sujeto al principado. Esta actividad organizadora es la policía. Paralelamente, la organización medular de la administración pública radica en una antigua institución medieval, la Cámara, revolucionada por el absolutismo para atender las nuevas tareas del Estado. La Cámara es, entonces, la organización nuclear

¹. Véase: Otto Mayer, **Derecho administrativo alemán**, tomo 1, pp. 45-66.

del Estado que activa a la policía para administrar a la sociedad y producir el bienestar de los súbditos.² Pero el bienestar sólo es estimulado por la policía, que no hace sino disponer lo necesario que ha menester. El bienestar, que descansa en la satisfacción primaria de las necesidades materiales, es una tarea económica. Así pues, policía, Cámara y economía son los tres factores que explican el Estado absolutista como Estado de policía.

EL CAMERALISMO

La Cámara es un consejo, es decir, una organización colegiada donde sus miembros despachan los asuntos administrativos. Su composición es poliárquica; su forma de trabajo, el acuerdo en consenso; el desahogo de los asuntos se hace en sesiones ordinarias. Está asistida por una secretaría integrada por oficiales administrativos que redactan los acuerdos camerales, archivan la documentación y despachan los negocios. Los miembros de la Cámara son los cameralistas, o funcionarios estatales que laboran en su seno. Pero no se trata de simples burócratas, constituyen un grupo de altos oficiales públicos cuyo propósito, más que mantener un estado de cosas que tiene todavía remanentes feudales, está encaminado a fortalecer una forma nueva de entidad política: el Estado absolutista. Al efecto, sus esfuerzos son plasmados en programas de acción, frecuentemente redactados en libros de amplia difusión entre los funcionarios absolutistas y los medios intelectuales. En el siglo XVI des. taca el Testamento político, de Vor Osse; en el XVII, El principado alemán, de Luis von Seckendorff.³

Este último merece ser comentado, Su obra es, con mucho, un notable programa de fortalecimiento del Estado en sus más diversos aspectos, específicamente en lo material. Seckendorff se propuso exponer las condiciones que definen el bienestar del Estado, como base de la consecución de la felicidad de los súbditos. Por felicidad entiende una idea preñada de eudemonismo: el hombre es feliz porque tiene salud, alimentación, comodidades y recreo.

². Sobre el concepto de Estado cameral ver: Pierangelo Schiera, **Il cameralismo e l'assolutismo tedesco**, p. 274 y siguientes.

³. Sobre ambos autores véase: Pierangelo Schiera, **op. cit.**, pp. 141-144. Sobre Seckendorff, en especial, es muy interesante la semblanza de Joseph Schumpeter, **Historia del análisis económico**, tomo I, p. 167.

Seckendorff es un cameralista, uno de los grandes impulsores del cameralismo.⁴

El cameralismo es el movimiento político emprendido por los funcionarios públicos germanos para conocer, instrumentar y sostener la afirmación del Estado absolutista frente a otras entidades políticas. Es, asimismo, un movimiento intelectual organizado en actividades académicas que culminan en la creación de ciencias prácticas de la administración, las ciencias camerales. Antes de entrar al examen de las ciencias camerales, que son el objeto de esta disertación, debemos abundar un poco más sobre el significado del cameralismo. Pondremos énfasis en que el cameralismo es un movimiento político e intelectual emprendido, desarrollado y consolidado por administradores públicos prácticos, por hombres de Estado formados empíricamente que sin embargo tomaron conciencia de la necesidad de establecer criterios pedagógicos para facilitar la continuidad histórica del cameralismo. Estamos, por tanto, ante el hecho histórico único de un encadenamiento intergeneracional de administradores del Estado absolutista en una escuela de pensamiento establecida, reconocida, institucionalizada. El cameralismo es, como bien se ha dicho,⁵ la doctrina administrativa por excelencia del Estado absolutista.

Pero el absolutismo no sólo sostiene una doctrina académica; es asimismo una ideología de un tipo de Estado, el absolutista, al cual defiende y promueve. Como ideología, el cameralismo es una fuerza superestructura) que contribuye a la comunión intelectual y política de los cameralistas, es una fuerza irresistible de unión. Sin duda, mucho de lo que colaboró a la larga existencia del cameralismo, que comprende desde los primeros años del siglo XVI a la primera mitad del XIX, se sustentó en su carácter ideológico. A grandes rasgos se puede afirmar que el cameralismo tiene cuatro etapas de desarrollo: a) fase original, que va de principios del siglo XVI al año de 1656: se caracteriza por el vigor y fuerza de su empeño para combatir el todavía poderoso feudalismo, y los cameralistas escriben contra él; b) fase sistemática (1656-1727), que enmarcamos entre el año de la edición de la obra citada de Seckendorff y el año de la fundación del estatuto académico de las

⁴. Acerca del cameralismo recomendamos las siguientes obras: la de Pierangelo Schiera, ya citada; Luis Jordana de Pozas, "Los cultivadores españoles de la ciencia de la policía"; Mariano Baena del Alcázar, **Los estudios sobre administración en la España del siglo XVIII**; Traian Sofonea, "J. H. Gottlob von Justi, il maggiore cameralista e I'assicurazione"; y Albion Small, **The Cameralists**.

⁵. Véase: Pierangelo Schiera, **op. cit.**, pp. 402-424.

ciencias camerales: el cameralismo se plasma en bien definidos programas de acción que favorecen sus designios. El principado alemán de Seckendorff es el mejor de esos programas; c) fase académica (1727-1755), en la cual es establecida la cátedra titulada Profesión en Economía, Policía y Cameralística en las universidades de Halle y Frankfurt del Oder; nacen, para decirlo mejor, las tres ciencias camerales que enuncia la mencionada asignatura universitaria; d) fase científica (1755-1848), cuyo carácter es el desarrollo teórico de las ciencias camerales a partir de un notable libro: Economía de Estado, de Juan Enrique von Justi, publicado originalmente en 1755, fase que concluye a mediados del siglo XIX, cuando todavía se enseñaba el texto de José von Sonnenfels, **Principios de policía, comercio y finanzas**, en las universidades austriacas.

Una vez que hemos repasado las fases del desarrollo del cameralismo, hagamos énfasis en las dos últimas, que son motivo de este trabajo.

LAS CIENCIAS CAMERALES

El nacimiento de las ciencias camerales en 1727 marca un hito en la historia de la ciencia de la administración, porque representan la versión original de la ciencia de la administración. Las ciencias camerales: la economía, la policía y la cameralística, serán enseñadas en Halle por Simón Pedro Gasser y en Frankfurt del Oder por Cristóbal Justo Dithmar, para formar académicamente a los funcionarios públicos alemanes. No se trata ahora, como antaño, de preparar juristas puros, eclesiásticos y militares. Las ciencias camerales no son parte de la jurisprudencia, las disciplinas religiosas o el arte militar. Son las ciencias de la administración del Estado absolutista.⁶

Las ciencias camerales tampoco forman parte de sistemas filosóficos, no especulan, ni sus principios son los de la contemplación. Pero tampoco están preñadas de puro pragmatismo, no son mero arte gerencial. Son disciplinas académicas susceptibles de ser enseñadas por medio de la cátedra, capaces de ser aprendidas mediante ejercicios del raciocinio. Por tanto, son un vehículo docente, una vía pedagógica para que los funcionarios estatales conozcan los mejores medios para alcanzar el bienestar del Estado y la felicidad de los súbditos. Todas ellas son ciencias administrativas porque existen para hacer cumplir las funciones de la administración pública en pro del bienestar estatal y la

⁶. **Ibid**, pp. 331-380.

felicidad de la población; no tienen otra intención sino la de realizar los designios de los cameralistas, es decir, incrementar el poder y las fuerzas del Estado absolutista. Todavía no adquieren el estatuto de disciplinas científicas, en el sentido moderno del término; son aún disciplinas instrumentales, vehículos de acción.

Con Juan Enrique von Justi darán un paso parcial y restringido hacia su condición de ciencias teóricas. La idea de Justi es que no sólo deben empeñarse en fortalecer el Estado, sino también en explicarlo, ya se trate de sus condiciones vitales y positivas, ya lo sea de sus mayores defectos. Las ciencias camerales deben enseñar a los administradores públicos cómo se puede incrementar el poder y el bienestar del Estado, y cómo, sabiendo de sus debilidades, corregir los errores y enmendar los extravíos. Pero todavía no se trata de ciencias basadas en el conocimiento objetivo, neutras con relación a los fines políticos del Estado. Aún son el mejor instrumento del absolutismo para conservarse y crecer.⁷ Siguen siendo ciencias de la administración aplicadas a la promoción del bienestar estatal, y nunca dejarán de serlo. El desarrollo objetivo y modernamente científico de la ciencia de la administración ocurrirá al margen del absolutismo, camisa de fuerza de las ciencias camerales, es decir, ocurrirá en el Estado burgués de derecho, que no reclama para sí el compromiso de servir a sus fines. Este gran acontecimiento, que sin embargo no implica una neutralidad absoluta de la ciencia de la administración con respecto al objeto de estudio, fue sintetizado por Carlos Juan Bonnin en su notable libro **Principios de la administración**, impreso en París en 1808, y que en su versión manuscrita fue leído por los parlamentarios franceses que integraban la Asamblea Constituyente. La moderna ciencia de la administración nace, pues, con la revolución francesa.

Volviendo a nuestro tema, hay que mencionar que las ciencias camerales eran enseñadas bajo el mismo programa docente, pero atendiendo cada cual su propia materia. Los profesores cameralistas definían por separado la economía, la policía y la cameralística. Esta última, cuyo objeto de estudio y enseñanza eran los principios de la óptima administración del patrimonio del Estado, es decir, de sus bienes y recursos propios, era una especialidad académica consolidada. Le tocaba lo relativo a la administración de los bosques y cotos de caza explotados por el Estado en su beneficio,

⁷. Las obras camerales de Justi son las siguientes: **Economía de Estado**, 1755; **Principios de ciencia de la policía**, 1756; **Tratado completo de manufacturas y fábricas**, 1757; **Compendio de buen gobierno**, 1759; **Los fundamentos del poder y el bienestar de los estados**; 1760-1; **Sistema de finanzas**, 1766.

así como la gerencia de las minas, salinas, fincas, ingresos por vía tributaria no propiamente fiscal (que estudiaba la economía), prados y todo tipo de estancos que proveían al Estado como persona de derecho civil. La economía, por su parte, estaba relacionada con todo aquello que hacía brotar la riqueza, se preocupaba por la producción y el consumo, por el comercio y el tráfico en el seno vital de las entrañas productivas de la sociedad civil. Los profesores cameralistas, especialmente Schreber y Zincke,⁸ distinguían entre economía pública, relativa al Estado, y economía privada, propia de la sociedad civil. Sin embargo, en el cameralismo la economía es, como ya lo hemos dicho, un sector comprendido en las actividades de la administración absolutista y por tanto un tema de índole administrativa. La economía era estudiada y enseñada desde la perspectiva de la administración pública y en función de ella. Finalmente, la policía ciencia cameral que con todo tino ha sido identificada con la médula de la moderna ciencia de la administración era la disciplina que por medio de su, bien diseñadas tecnologías administrativas cuidaba que la economía produjera bienes y servicios en la sociedad y la cameralística lo hiciera en el Estado, si se pudiera decir de ese modo. Le tocaba emitir, ejecutar y hacer cumplir todas aquellas provisiones tendientes a alimentar el poder del Estado, poder que no tenía otro propósito que hacer prosperar a la sociedad, de la cual sustentaba el desenvolvimiento de sus propias fuerzas.

La nutrición estatal suponía el estudio, desde el ángulo administrativo, de la salud, los alimentos, las relaciones sociales, las costumbres, el ornato, la moral, la religión, los bosques, la agricultura, las manufacturas, las fábricas, la delincuencia, la mendicidad, en fin, todo aquello que tenía que ser conocido para saber, con precisión, cuáles y cuántas eran las fuerzas y los poderes del Estado. Las ciencias camerales son las disciplinas que estudian el espacio público que se forma con todo aquello que es común a los súbditos y que personifica el Estado, así como las relaciones que éste guarda con el espacio privado, lugar de las intimidades particulares de los miembros individuales de la sociedad civil.

CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN Y ECONOMÍA POLÍTICA

Tal como se ha podido observar, las ciencias camerales son, por cuanto a la raíz germánica, las fuentes compartidas tanto de la ciencia de la administración moderna como de la actual economía política. Aquí hemos destacado, quizá sobradamente, el carácter

⁸. Véase: Pierangelo Schiera, *op. cit.*, pp. 333-340 y 402-424.

administrativo que tuvo durante el absolutismo alemán el estudio de la economía; creemos que fue así. Ahora tenemos en mente hacer énfasis en que la economía, junto con la cameralística y la policía, entre 1727 y 1755, fueron tres disciplinas que contribuyeron a la formación, de manera decisiva, de la moderna ciencia de la administración; pero antes de seguir en este punto debemos comentar que luego de 1755 la economía y la cameralística se fusionaron, siendo una sola cosa, al lado de las finanzas públicas que las acompañó junto con la policía. Ahora bien, las ciencias camerales, ya se trate en uno u otro tiempo, constituyeron ciencias administrativas que legaron al estudio contemporáneo de la administración pública un contenido temático que podríamos calificar como rico, específico y maduro.

La economía política ha conservado muy poco de ese legado, quizá porque el original sentido administrativo que tenía la economía cameral no correspondió mucho con el puramente económico que tuvo en su día en Inglaterra y Francia. Una revisión de los contenidos temáticos de los libros más utilizados para atender la historia de las ideas administrativas da fe de esta aseveración. Las obras de Ronald Meek, **Economía e ideología**, Joseph Spengler, **El pensamiento económico de Aristóteles a Marshall**, Gabriel Franco, **Historia de la economía por los grandes maestros**, René Gonnard, **Historia de las doctrinas económicas**, Robert Lekacham, **A History of Economics Ideas**, no hacen mención alguna de las ciencias camerales; lo hacen, en cambio, Joseph Finkelstein, **Economistas y sociedad**, Charles Gide y Charles Rist, **Historia de las doctrinas económicas**, y Edmond Whittaker, **Historia del pensamiento económico**, pero con tal brevedad que sus exposiciones no contienen más de dos páginas el que más. La economía política moderna, pues, no ha mostrado gran interés por las ciencias camerales, que bien merecen ser revaluadas por ella.

Las obras actuales de ciencia de la administración, con mucha frecuencia, tratan el cameralismo. Sin embargo, la forma en que lo hacen no difiere de la de los economistas: hay brevedad extraordinaria, acompañada por una superficialidad casi anodina. Pero de los males, el menos. Los estudiosos de la administración han conservado la tradición cameral, aunque sin valorarla en su justa dimensión. Ello obedece, a nuestro entender, a un proceso de pauperización y deterioro del contenido temático original legado por las ciencias camerales a la ciencia de la administración.

En otras ocasiones hemos sostenido una tesis sobre este proceso de involución de las disciplinas administrativas. A nuestro entender, en la historia del mundo occidental el estudio de la administración pública obedece a tres periodos sucesivos y relacionados: el primero, objeto de este artículo, es llenado por

las ciencias camerales y por la ciencia de la policía no cameral, tal y como se desenvuelve en Francia y España principalmente durante el siglo XVIII.⁹ El segundo corresponde a la ciencia de la administración, más precisa y extensamente, la ciencia de la administración pública de la sociedad civil, como nos hemos tomado la libertad de calificarla; en este periodo, que comprende todo el siglo XIX, hay dos fases muy claras, una de desarrollo, otra de involución. La primera es sucedánea de las ciencias camerales, en ella nace la ciencia de la administración a partir de los gérmenes camerales y policiales no camerales; su contenido temático es, en gran medida, el que heredaron las ciencias camerales. Es una época brillante, los doctrinarios administrativos son intelectuales destacados, conspicuos. Entre ellos se distingue Carlos Juan Bonnín, el fundador de la moderna ciencia de la administración y de quien ya hemos hablado. Pero en este periodo los grandes estudiosos son los españoles Alejandro Oliván, **De la administración pública de España**, 1842; Manuel Ortiz de Zúñiga, **Elementos de derecho administrativo**, 1842; y José Posada de Herrera, **Lecciones de administración**, 1843. Hay que citar, en forma muy especial, a Luis de la Rosa, **Sobre la administración pública de México y medios para mejorarla**, 1853, mexicano, y a Lorenzo Stein, **Teoría de la administración**, 1865, alemán, que mantienen vigorosamente los principios que dieron origen a la ciencia de la administración creada por Bonnín. Los principios de esta disciplina, brevemente, eran todos aquellos que señalaban que el estudio de la administración debía cimentarse en su existir, en la sociedad sobre la que actuaba y en el mejoramiento y auspicio del progreso de la misma. La segunda fase, en oposición, se caracterizó, a partir del trabajo del español Manuel Colmeiro, **Derecho administrativo español**, 1852, por sostener que el estudio de la administración pública debería descansar sus principios en la organización administrativa; dicho de otro modo, debía forjarse lo que llamamos ciencia de la organización administrativa o simplemente ciencia administrativa. Sin embargo, todavía durante la segunda mitad del siglo XIX, en que se da esta fase, no han sido abandonados del todo los viejos principios, y los tratados de administración son fraguados en el seno de esta ambigüedad. Sin embargo, el proceso involutivo ha dado comienzo y la pauperización de la ciencia de la

⁹. En esta época destacan los trabajos no camerales de Nicolás Delamare, **Tratado de policía**, 1705, francés, y los de los españoles Tomás Valeriola, **Idea general de policía**, 1798-1805; y Valentín de Foronda, **Cartas sobre la policía**. 1792. Debe agregarse a estos trabajos el del alemán Jacobo Federico, Barón de Bielefeld, **Instituciones políticas**, publicado en París, en francés, durante el año de 1760, un tratado germano de policía no cameral.

administración se ha iniciado. Se comienza a dejar el examen de la salud, de los alimentos, de los bosques, del ornato, en fin, todo aquello que servía para el sustento, prosperidad y felicidad de los ciudadanos del Estado burgués de derecho; en su lugar se estudia la forma de organización de la administración pública, su modo de existir. El estudio de la administración pública se torna introspectivo, ve hacia sí mismo, a su anatomía y fisiología corporal.

El último periodo, que comprende lo que va del siglo XX, es la consecuencia de lo ocurrido durante la segunda mitad del siglo anterior. La ciencia administrativa es comprendida como un mero arte, una pura praxis encaminada a mejorar la organización administrativa por medio de reformas. Se compromete y confina la ciencia administrativa con el Estado, en una época en la cual el estudio de la administración pública debiera estar situado en la objetividad de juicios, de pareceres, de actividades.

La fidelidad del funcionario es reclamada por encima de su formación académica; se ha dado una cadena de pasos hacia atrás, que van más allá de las ciencias camerales. La administración pública es un mero instrumento; la ciencia que la estudia, otro instrumento al servicio de los hombres de Estado. No puede examinar con juicio objetivo, no puede impugnar y mucho menos criticar. Casi ha muerto.

EPÍLOGO

Volver a estudiar las ciencias camerales es, por un lado, reevaluar una raíz soslayada de la economía política; por el otro, recuperar el fiel sentido de ciencia de la administración, que merece el estudio de la administración pública. Las ciencias camerales, pues, deben ser interés común para el economista y el administrador, no sólo por ser origen compartido de sus disciplinas profesionales, sino porque mucho pueden ayudar a entenderlas en la actualidad.

Las ciencias de la administración pueden muy bien hacer renacer la ciencia de la administración pública en su sentido original. No hay, pensamos, mejor manera de replantearnos hacia dónde se encamina, en el futuro, lo que queremos que sea la administración pública.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

Baena del Alcázar, Mariano, **Los estudios sobre administración en la España del siglo XVIII**, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1968.

Justi, Juan Enrique Gottlob von, **Elementos generales de policía**, Barcelona, 1784 (versión española del original **Grundsätze der Polizeiwissenschaft**, publicada originalmente en Gotinga en 1755). **Staatwirtschaft oder Systematische Handlung Oeconomischen und Kameralwissenschaften, de Regiermg eines Landes Ervovest Werden (Economía de Estado o tratado sistemático de todas las ciencias camerales, necesarias para el gobierno de un país)**, Berlegt's Bernhard Christoph Breitsops, Leipzig, 1758. (La primera edición se remonta a 1755.)

Jordana de Pozas, Luis, "Los cultivadores españoles de la ciencia de la policía", en **Estudios en homenaje a Jordana de Pozas**, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1961.

Mayer, Otto, **Derecho administrativo alemán**, Editorial. Depalma, Buenos Aires, 1949, tres tomos (La edición original es de 1895.)

Schiera, Pierangelo, **II Cameralismo e l'assolutismo Tedesco**. Milán, 1968.

Schumpeter, Joseph, **Historia del análisis económico**, Fondo de Cultura Económica, México, 1984, dos tomos. (La edición original es de 1954.)

Sofonea, Traian, "J.H. Gottlob von Justi, il Maggiore Cameralista e l'Assicurazioni", **Estratto del Bolletino Generale**, Trieste, IV, serie núm. 49, noviembre-diciembre de 1980.