

ESTUDIO INTRODUCTORIO

Omar Guerrero

EN EL PAÍS DE VON JUSTI

Carlos Marx dijo, con toda razón, que el hombre es autor y actor de su propia historia, pero bajo condiciones que no le es posible dominar. Así es, en efecto. Pero ciertamente el hombre puede coadyuvar a construir esas condiciones con su acción deliberada.

Juan Enrique Amadeo von Justi vivió bajo las condiciones propias del absolutismo ilustrado del siglo XVIII, y mucho contribuyó a su configuración moderna con el ejercicio de su pensamiento y acción. Sin embargo, su intervención benefició principalmente al desarrollo de la forma alemana del despotismo ilustrado: el *Estado cameral y de policía*, que prohió las condiciones en las cuales se desarrolló un singular y notable movimiento político e intelectual conocido como *Cameralismo*.

EL ESTADO CAMERAL Y DE POLICÍA

El Estado cameral y de policía es la forma peculiar de organización que asumió el Estado absolutista en la fase final, cuando fueron derrotadas las fuerzas feudales. La *Cámara* era la organización medular de la administración pública absolutista, y la policía la fuerza propulsora del movimiento de dominación sobre su ámbito territorial. Los *cameralistas*, o miembros de la Cámara, fueron los funcionarios de la administración pública, organizados de manera colegiada, que desempeñaron las actividades camerales por todo el cuerpo estatal e hicieron de la policía su principal actividad.

La voz policía derivó de *Politeia*, que era entre los griegos la forma establecida de Gobierno, a saber: democracia, aristocracia o monarquía. Latinizada como *Politia*, pasó a las lenguas occidentales

como *Policía*, pero adoptando un significado diferente, sobre todo a partir del Renacimiento, especialmente a finales del siglo XIV. Fue en el interior de los estados renacentistas en Italia y Francia, principalmente en el Ducado de Borgoña, donde el concepto de policía adquirió una importancia operativa inmediata, ser instrumento en las manos del príncipe, para implementar tanto sus fines políticos como los deberes de su Estado.⁴ Del Ducado de Borgoña pasó a Alemania para convertirse en uno de los mejores instrumentos políticos de consolidación de los principados alemanes.

Lo anterior provocó que el cultivo de la policía tuviera dos desarrollos separados: el francés, que conservó su sentido original, y el germano, que se matizó en el seno de las Ciencias Camerales. En Francia, "la *police* fue adquiriendo muy rápido un significado absolutamente técnico, en el ámbito de la precoz orientación juspolicista que allí asume —a causa de las distintas (más anticipadas) condiciones constitucionales— la actividad del Estado". Se refería, en este sentido, a "la defensa de la soberanía frente a las persistentes fuerzas excéntricas dirigidas a conservar o reconquistar los antiguos privilegios locales". Se relacionaba con la "posición de defensa y no de ataque" del soberano; "la *police* era entendida en principio como el conjunto de las actividades de Gobierno (...) reductibles a la seguridad y la tranquilidad de los súbditos (y del príncipe)".⁵

Alemania fue un caso diferente: "radicalmente distinto fue en cambio el papel desempeñado por la *polizei* en los territorios alemanes. Aquí se convirtió en el instrumento del que se sirvió el príncipe territorial para imponer su presencia y autoridad frente a las fuerzas tradicionales de la sociedad imperial: el emperador, por encima de él, y las clases territoriales, por debajo (...) una verdadera esfera soberana tanto hacia arriba como hacia abajo (...) como

⁴ Schiera, Pierangelo. "Estado de Policía". *Diccionario de Política*, K-Z. Dirigido por Norberto Bobbio y Nicola Matteucci. México, Siglo XXI Editores. 1981. p. 615.

⁵ *Ibíd.*, pp. 615-616.

creándose nuevos campos de intervención y presencia política en los sectores nuevos de la vida asociada que el proceso histórico hacía cada vez más importantes y que al mismo tiempo la arcaica estructura constitucional del Sacro Imperio Romano de la nación alemana no permitía cubrir adecuadamente. El conjunto de las intervenciones y de las afirmaciones del príncipe en tales sectores —siempre cambiantes y nuevos— constituyó en su plenitud la *polizei*, que por lo tanto, en lo esencial fue el principal instrumento con el cual el príncipe logró realizar su propio esquema centralizador y al mismo tiempo justificarlo históricamente".⁶

La policía es el centro al cual convergen las distintas gestiones del Estado, encaminadas a desarrollar nuevas atribuciones asumidas por la administración pública en el Estado absolutista. Paralelamente, junto al desarrollo del concepto restringido de policía, como diferenciado de la justicia, guerra y hacienda, aparece una concepción laxa que la identifica con toda la actividad estatal restante.⁷

Así, la índole del Estado de policía se explica a partir de las nuevas relaciones que se establecen entre el propio Estado y los súbditos, particularmente dentro de los derechos de supremacía impuestos por los príncipes alemanes y el estado de cosas creado por la preponderancia de la policía misma.⁸ El desarrollo de estas prerrogativas fue muy lento y concluyó hasta la disolución del viejo Imperio alemán, a principios del siglo XIX. Esto explica porqué, desde entonces, lo que se llama *administración pública* no emergió desde el Imperio alemán, sino a partir del poder inferior conocido como *supremacía territorial* de los príncipes. Esto es lo que determinó, igualmente, el carácter de sus relaciones con los súbditos.⁹ No es el Estado quien se presenta ante los súbditos, noción abstracta que

⁶ *Ibíd.*, p. 616.

⁷ Baena del Alcázar, Mariano. **Los Estudios sobre Administración en la España del Siglo XVIII**. Madrid, Instituto de Estudios Políticos. 1968. Cap. II.

⁸ Mayer, Otto. **Derecho Administrativo Alemán**. Buenos Aires, Editorial Depalma. Dos vols. 1949 (1895). Tomo I, p. 27.

⁹ *Ibíd.*, p. 34.

aparecerá posteriormente, sino el príncipe en persona, que está investido de derechos que le son inherentes; derechos que conciernen a los asuntos de la comunidad y que marcan la posición del príncipe por encima del territorio y de los súbditos.

Estamos ante una idea distinta de Estado, que se funda en las ideologías políticas que han abrevado en el jusnaturalismo y que se propone poner los derechos y deberes principescos dentro de los fines del Estado, para proteger y aumentar el bienestar general. Los derechos del príncipe ahora se explican a partir de que sirven para el logro de este propósito, si bien es cierto que, como contraparte, los súbditos convienen en aceptar el uso de los medios necesarios para llevarlo a la práctica. Entre más y mayores son las tareas del príncipe para atender las necesidades de la comunidad, más y mayores son sus prerrogativas.

El modo de organización política alemana se basaba en el derecho natural y en una acumulación progresiva de facultades que incrementan sus poderes, a cuya cabeza estaba el *jus polittiae* o derecho de policía. El *jus polittiae* era el corolario del cúmulo de prerrogativas principescas. Como el príncipe tiene el deber de procurar el orden público y el bienestar general, posee el derecho de ejercer el poder necesario para este fin es decir, el derecho de policía.¹⁰

Alemania entera estaba organizada bajo la forma de Estado de policía, que era su acción imperante. La policía imprimía su marca al conjunto y llegó a ser la potencia sistemática que modeló a la masa humana que formaba su objeto, conduciéndola hacia un fin elevado: la fuerza y la grandeza de la cosa pública. Esta fue la época en que estaban activos doctrinarios de la policía, tales como Cristian Wolff, el "filósofo oficial del Estado" de Federico el Grande, pero sobre todo otro gran personaje: "el verdadero profeta de la nueva administración es Justi y sus **Principios de Ciencia de la Policía** (1756)".¹¹

¹⁰ *Ibíd.*, p. 34.

¹¹ *Ibíd.*

Toca al príncipe, como deber inherente, la tarea inmensa de realizar el fin del Estado. Queda establecido el principio de que ningún objeto de la administración pública está excluido de su actividad inmediata,¹² en tanto que toca a la policía desempeñar el conjunto de actividades desplegado por el poder estatal y lograr la felicidad de los súbditos.¹³ Esta es la síntesis de un proceso conocido, entonces, como *Estado cameral* (*Kammerstaat*) y que hoy llamamos *Estado administrativo*.¹⁴

EL DESARROLLO DE LA POLICÍA EN ALEMANIA

En Alemania, la policía se constituyó en un campo de desarrollo administrativo que atrajo un enorme caudal de energías intelectuales para su cultivo académico, constituyéndose como fruto la *Ciencia de la Policía*. Esta fue una disciplina cameral que tuvo un gran desarrollo, tanto en la docencia como en su aplicación.

Pero también Francia y España repuntaron en este aspecto. En ambas, la policía fue desarrollada al margen de la modalidad cameral y no fue estatuida como "ciencia". En Francia se escribió el primer gran trabajo de policía, considerada como materia independiente: **Tratado de la Policía** de Nicolás Delamare, quien lo preparó entre 1705 y 1713, en cuatro muy gruesos y grandes volúmenes.¹⁵ De él, Tomás Valeriola hizo una traducción parcial y acomodada a las instituciones españolas, cuando ya concluía el siglo XVIII y comenzaba el XIX, que llamó **Idea General de Policía** (1798-1805).¹⁶

¹² *Ibíd.*, p. 48.

¹³ Baena del Alcázar, obra citada, p. 41.

¹⁴ Schiera, Pierangelo. *Il Cameralismo e L'assolutismo Tedesco*. Milano, per i tipi dell'editore dott. Antonio Giuffrè. 1968. p. 274.

¹⁵ Delamare, Nicolás. *Traité de la Police*. Paris, chez Michel Brunet. Cuatro volúmenes, 1622. (1705-1713). [Hay una versión publicada en Amsterdam, que data de 1729].

¹⁶ Valeriola, Tomás. *Idea General de Policía o Tratado de la Policía*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1978. [Edición facsímil de la original (1798-1805)]. Esta traducción fue un verdadero plagio, porque Valeriola nunca señaló a Delamare.

También fueron traducidos al español von Justi y el Barón de Bielfeld, el segundo por dos personas diferentes: De la Torre y Mollinedo, y Valentín de Foronda. Sin embargo, los tratados españoles de policía son de una alta calidad, según lo podemos constatar en Francisco Romá y Rossell, y en el propio Foronda.¹⁷ Sólo a manera de información, debemos mencionar que los estudios sobre la policía se extendieron en forma tal que incluso en la Nueva España se produjeron algunos libros sobre la materia. Dos destacan: el **Discurso sobre la Policía de la Ciudad de México**, de Baltazar Ladrón de Guevara, y el **Tratado de Varios Ramos de Policía** de Hipólito Villaroel, preparados en 1788 y 1787 respectivamente.

Aunque los tratados de policía franceses y españoles son de alta calidad, no tuvieron esa idea promocional alemana que hizo de la policía una fuerza activa que se encaminaba a nutrir el poder estatal.

El desenvolvimiento que la *police* tuvo en Francia, como en los principados alemanes, determinó directamente las formas peculiares que adoptó la Ciencia de la Policía en ambos países. En Francia se desarrolló independientemente entre los siglos XVI y XVIII, y fue ella el origen de la posterior Ciencia de la Administración del Estado burgués de derecho, una de las grandes contribuciones francesas a las Ciencias Sociales. En Alemania, la *policey* fue un proceso paralelo y asociado al desarrollo del Cameralismo y desde el siglo XVIII la Ciencia de la Policía formaba parte de las Ciencias Camerales.

Incluso la policía fue uno de los elementos motores del nacimiento del Cameralismo, pues era la única materia preexistente a su nacimiento y la literatura de la policía ya era muy abundante cuando las Ciencias Camerales comenzaban su desarrollo. La policía fue estudiada por Melchor von Osse y Luis von Seckendorff, entre los precursores del Cameralismo. La policía también fue trabajada por otros pensadores, fundamentalmente como un conjunto de

¹⁷ Foronda, Valentín. **Cartas sobre la Policía**. Pamplona, Imprenta de Ramón Domingo. 1820 [1801]. Romá y Rossell, Francisco. **Las Señales de la Felicidad de España y Medios de hacerlas Eficaces**. Madrid, Imprenta de Antonio Núñez del Valle. 1768.

disposiciones y reglas propiamente gubernamentales que, en esencia, se aplicaban a la vida urbana. La policía no era todavía una ciencia, sino un conjunto de prácticas administrativas sistemáticas orientadas a estimular la convivencia social, asegurar al abasto de víveres, garantizar la pureza del agua y el aire, prescribir las características de las obras públicas y la vivienda privada, regular el tráfico mercantil, vigilar la salud pública y la salubridad de bebidas y alimentos, y temas similares.

Estas materias no dejaron de ser tratadas posteriormente, pero cuando la policía comenzó a ser estudiada como ciencia y ser enseñada junto con la economía y las finanzas, lo que hasta el momento eran medidas preventivas y correctivas, se convirtieron en mecanismos de promoción y desarrollo. La mayor parte de los catedráticos cameralistas consideraron a la Ciencia de la Policía como una mera disciplina cameralista; fue von Justi quien la emparentó con la política.

Pero, de conformidad con su evolución general y singular, la Ciencia de la Policía tendió a hacerse independiente dentro del conjunto de las Ciencias Camerales y, al mismo tiempo, fungir como su centro epistemológico. Así, a pesar de que José von Sonnenfels continuó la tradición de impartir juntas a las Ciencias Camerales, y hacerlo en una cátedra y en un solo libro, todavía hasta el tardío año de 1848, en que póstumamente se usó su libro en la Universidad de Viena, la Ciencia de la Policía se conservaba independiente. Robert von Mohl fue el último gran cultivador de esta antigua disciplina, cuya obra **La Ciencia de la Policía (*Die Policy-Wissenschaft*)** se publicó en Tubinga en 1832-1833, edición a la que sucedieron las de 1844-1845 y 1866.¹⁸ De acuerdo con estas fechas, el cultivo de la policía todavía estaba vigente hasta 1866, más de 100 años después de que se iniciara su enseñanza en Halle y Frankfurt del Oder (1727).

¹⁸ Mohl, Robert von. *Die Policy-Wissenschaft*. Tubingen, Verlag der H. Laupp'schen Buchhandlung. 1832-1833. Tres volúmenes. Nosotros tuvimos acceso a la edición de 1866, publicada en la misma ciudad y por la casa editorial mencionada.

La Ciencia de la Administración en Alemania ya estaba siendo cultivada por Lorenz von Stein en la segunda mitad del siglo XIX, pero la policía aún formaba parte del temario de su voluminoso tratado cuyo título era: **La Teoría de la Administración (Die Verwaltungs-Lehre)**.¹⁹

LA ADMINISTRACIÓN CAMERAL EN PRUSIA

Juan Enrique von Justi fue nativo de Prusia, principado alemán originalmente marginal al Sacro Imperio Romano Germánico, y después convertido en su centro y motor principal.

La disolución del Imperio Carolingio durante el siglo X, derivó en la creación del Sacro Imperio Romano Germánico como un sistema político propiamente alemán. El Imperio cobijó, desde entonces, a la mayor parte de los pueblos de habla germana. A partir del siglo XVI, las comarcas geográficas más grandes fueron tomando la forma de principados semiautónomos. Destacaban Sajonia, Bavaria y Brandeburgo-Prusia, a los que debe agregarse Austria, al margen del Imperio.

Pero el Imperio nunca fue una cobertura política ordenada y pacífica para los principados a los que cobijaba. Todo lo contrario, hasta el siglo XIX todavía se disputaban la supremacía del mundo alemán, dentro de su seno, y las guerras entre hermanos eran tan cruentas como las entabladas contra los extranjeros. La historia del Imperio fue la narración de su gradual disolución, en tanto que la historia de los principados fue el relato de su liberación y lucha por la hegemonía política y territorial.

La lucha por la supremacía posibilitó la victoria de algunos principados y aceleró la extinción del Imperio.²⁰ Bavaria y Sajonia, geográfica y políticamente favorecidas en cierto momento, no capitalizaron la situación y la oportunidad se perdió. Austria,

¹⁹ Stein, Lorenz von. **Die Verwaltungs-Lehre**. Stuttgart, Berlang der F.G. Gottasfchen Buchlandung. 1864-1868. Ocho tomos en diez volúmenes.

²⁰ Anderson, Perry. **El Estado Absolutista**. México, Siglo XXI Editores. 1980. Caps. 3 y 5.

aunque poderosa y llena de vigor político, fue incapaz de vencer la resistencia de los suizos y unificar sus territorios en suelo alemán. Una vez fracasado en su empeño en territorio alemán, y debido a la adquisición del Reino de Hungría por herencia, Austria viró su marcha hacia el Oriente. Quedaba Prusia, que a pesar de haber iniciado su existencia en forma precaria, fue llenando los vacíos políticos dejados por Bavaria y Sajonia, y cuando la ocasión lo requirió, derrotó militarmente a Austria para consolidar la supremacía alemana.

En el siglo VI, el Reino de los francos ocupaba el territorio de lo que hoy es Francia y buena parte de la actual Alemania. La situación no varió mucho hasta el siglo VIII, época en la cual se extendía el norte de Alemania. En el año 900, el Imperio se había dividido entre el Reino de Francia y el Sacro Imperio Romano Germánico, así como en el Reino de Burgundia. En la orilla derecha del río Oder estaba el Ducado de Polonia y al noreste se desarrollaban los gérmenes de la futura Prusia. Hacia 1200 el Sacro Imperio Romano Germánico había consolidado su posesión de Bohemia y dominaba el norte de Italia. Tal fue, en lo general, la situación hasta finalizar la Edad Media, cuando se culminó el siglo XV y estaba por inaugurarse la modernidad renacentista.

En 1559 ya se encontraban perfiladas las fronteras de los principados germánicos, en especial Brandeburgo, Bavaria y Sajonia. Por su parte, Prusia siguió siendo un territorio ajeno al Imperio y tenía por capital la ciudad de Königsberg. Más al noreste, en lo que hoy se conoce como repúblicas de Lituania, Latvia y Estonia, se había formado el dominio de la Orden Teutónica.

La Paz de Westfalia remodeló el mapa imperial, a partir de 1648. Lo más significativo fue que Brandeburgo fue beneficiado bondadosamente con la adquisición de nuevos territorios, que lo acercaron más a Prusia, a los que separaba un corredor polaco cuya cabeza era Danzig. Por los tratados de Utrecht y Rastatt volvió a cambiar el mapa europeo y el Imperio se comprimió entre 1713 y 1714, aunque con la salvedad que, a partir del siglo XVIII, Prusia y Brandeburgo se unieron para constituir un reino unificado.

Prusia nació oficialmente como principado en 1701: su príncipe, Federico II, fue coronado con el título de rey de Prusia, como Federico I, en calidad de súbdito del Imperio. Sin embargo, el origen del principado hay que buscarlo en la Marca de Brandeburgo, otro de los territorios imperiales, y que en unión al espacio geográfico prusiano producirá en su día al Reino de Prusia. En 1412 el emperador nombró al conde Federico como *Koadjutor*, o gobernador de la Marca. No se trató de una concesión feudal, sino de un encargo administrativo sujeto a revocación. El propio Federico recurrió a "ministeriales" igualmente revocables para administrar a Brandeburgo, según ejemplo tomado del Reino normado de Sicilia, de Federico II.

Juan Enrique von Justi fue uno de los más notables estudiosos de la administración cameral, lo mismo que acreditado funcionario en activo. Adentrarnos al seno de tal administración, al menos brevemente, mucho nos ayudará a entenderla mejor y aquilatar adecuadamente la obra de este prócer de la administración pública.

El desarrollo administrativo alemán fue similar al de otros países de Europa, siguiendo la tradición de iniciar su despegue moderno a partir de la configuración de la organización financiera. Desde el siglo XIII la hacienda estaba bajo el Mariscal de la Corte (*Hofmarschall*), al lado del cual trabajaba el Camerario (*Kammerer*), originalmente responsable de los vestidos reales, luego tesorero del Principado de la Marca. También, como en otros reinos medievales, se desempeñaba el Canciller (*Kanzler*), bajo cuya autoridad trabajaban los escribanos de la Cancillería (*Kanzlei*).²¹

La administración cameral del medievo es heredada por la Marca, pero fue gradualmente reformada para atender nuevas actividades. Su primera fase de desarrollo ocurrió entre 1412 y 1648, desde el año de nombramiento de Federico como gobernador de Brandeburgo, a la conclusión de la Guerra de los Treinta Años, con la Paz de Westfalia. Las instituciones creadas fueron el Consejo

²¹ Nieto, Alejandro. *El Mito de la Administración Prusiana*. Universidad de Sevilla. 1962.

de Estado (*Staatsrat*), o Consejo Secreto (*Geheimer Rat*), en cuyo centro gravitaba la nueva administración pública que gradualmente había surgido del Consejo de la Corte (*Hofrat*). Sin embargo, el Consejo de Estado fue la evolución precisa de un órgano relativamente diferenciado del Consejo de la Corte: el Consejo de la Cámara o *Kammerrate*, cuyos miembros eran los consejeros camerales o *Kammerrat*.

Una segunda fase de desarrollo de la administración cameral se suscitó entre 1648 y 1701. Al concluir la Guerra de los Treinta Años toda Alemania estaba arruinada; Federico Guillermo —llamado el Gran Elector— emprendió la tarea de reconstruir y construir al Gobierno a la vez, aprovechando la situación para restar poder a los estamentos. Por consiguiente, las finanzas adquirieron enorme importancia en sus diferentes aspectos. Siguiendo una tendencia similar, en Austria, Federico Guillermo Hörnick, Joaquín Jorge Becher y Guillermo Schröder crearon la escuela del *Fiscalismo*, una orientación de administradores públicos activos que estaban preocupados esencialmente por los medios de incrementar los ingresos para fortalecer al Estado.²²

No debemos perder de vista al Fiscalismo el cual, con frecuencia, se confunde con el Cameralismo. En realidad su pariente más próximo es el *Arbitrismo* español, que fue una respuesta a la deplorable situación de la economía española en el siglo XVII.²³ Los arbitristas se encargaron de hacerlo notar, a través de una multitud de trabajos dedicados a destacar el deprimente estado de la Real Hacienda. Pero sus observaciones se limitaron al problema de los

²² Small, Albion, obra citada, parte II, cap. IV; Schiera, *El Cameralismo e L'assolutismo Tedesco*, parte II, cap. IV.

²³ Manuel Colmeiro, un destacado científico social que estuvo activo en el siglo XIX, enderezó una feroz crítica contra los arbitristas, de los que dijo lo siguiente: "los arbitristas o proyectistas, unas veces significaban hacendistas y otros inventores de trazas y quimeras para socorrer al rey con daño del reino". **Biblioteca de los Economistas Españoles de los Siglos XVI, XVII y XVIII**. México, Escuela Nacional de Economía/UNAM. Sin año (Edición facsímil). pp. 38-42.

ingresos, de modo que las extrapolaciones a otros problemas fueron circunscritos a la materia fiscal.

El patrimonio real (*Domanen*) creció en importancia y, gradualmente, se sustrajeron tributos a los estamentos. Durante el reinado del Gran Elector (1640-1688) quedó unificada la administración pública prusiana, en torno a la administración cameral (*Kammerserwaltungs*), en cuyo centro aparece el Consejo de la Cámara Estatal (*Staatskammerrate*). Fortaleciendo esta tendencia, en 1689 nació otro organismo cameral: la Dirección de las Cámaras de los Estados (*Direktion des Kammerstaats*), también denominada *Collegium Formatum* y Cámara de la Corte (*Hofkammer*). Fenecía el siglo XVII cuando esta Dirección se convirtió en el Directorio General de Finanzas (*General-Finanz Directorium*).

La tercera y última etapa cubre el tiempo transcurrido entre 1701 y 1797. En este último año concluyó el reinado de Federico Guillermo II, en el cual se mantuvieron en su esencia las instituciones administrativas camerales. Todavía no se han impuesto los organismos burocráticos, lo que ocurre con Federico Guillermo III, dando paso a la liquidación de la vieja administración pública creada por los cameralistas.

La corrupción, que se había adueñado de los funcionarios públicos, fue erradicada con firmeza y decisión. Federico Guillermo I hizo del funcionariado prusiano el modelo de servidor estatal que ha sido la envidia de todos los gobiernos, de ayer y hoy. Ya no sólo era la figura del rey lo que aglutinaba al Estado, sino también la administración pública. Con vigor e inteligencia, unió de nuevo lo que Federico I había dividido: al propio Estado. Sus preocupaciones administrativas, en especial con relación a los funcionarios públicos, le hizo concebir la magistral idea de crear una profesión en administración pública para educarlos de manera científica. Ello aconteció en 1727, cuando estableció en las Universidades de Halle y Frankfurt del Oder la *Profesión en Economía, Policía y Cameralística*.

En 1728 anuló el poder del Consejo de la Cámara, superponiéndole la autoridad de una nueva institución: el Gabinete del Ministerio o *Kabinetministerium*, dedicado a la administración de

las relaciones internacionales, en tanto que aquél otro quedó al cuidado de funciones judiciales y las relativas al culto. Sin embargo, su obra maestra fue un colegio cameral al que denominó Directorio General (*General-Directorium*), creado en 1722. También reformó a la administración financiera, dividida desde antes entre la Administración de la Cámara y los comisarios de guerra. Agrupó a ambas instituciones al Directorio General en el nivel central y creó la Cámara de Guerra y Dominios (*Kriegs-und Domanen Kammern*) para las provincias.

La administración judicial no permaneció ajena al influjo de cambios y una reforma impulsada en 1755 favoreció la profesionalización de los tribunales, por medio de un procedimiento de exámenes de ingreso. Con base en esta experiencia, un sistema similar se introdujo en la administración pública en 1770.²⁴

Sucesos como los narrados, hizo expresar a Spengler que "la mayor parte de este cuerpo de empleados de antiguo cuño era su moralidad. En casi todos los demás países el servicio al Estado es un oficio como cualquier otro. En Prusia, desde los tiempos de Federico Guillermo I, el empleado forma una clase como el oficial o el juez. Su honra no es honra de oficio o de ciudadanía, sino de clase".²⁵

El hecho que Prusia ocupara el histórico sitio de conseguir en torno a ella la unificación alemana, no fue producto de la casualidad. Los procesos constitutivos del Estado absolutista se desarrollaron en forma tal que facilitaron los objetivos políticos y militares de sus soberanos. Comenzando en condiciones adversas, tales como el encontrarse ubicada, en su origen, al margen del Imperio, Prusia se convirtió en la primera potencia alemana. En 1640 los dominios prusianos estaban desperdigados: Brandeburgo ocupaba el centro, en el oriente estaba Prusia y en el occidente Cleveris, Mark y Ravensburgo, también desunidos entre sí. No cabe

²⁴ Hinzte, Otto. *Historia de las Formas Políticas*. Madrid, Revista de Occidente. 1968. p. 219.

²⁵ Spengler, Oswald. *Las Dos Caras de Rusia*. Buenos Aires, Ediciones Síntesis. 1976 (1919-1926). p. 144.

duda, una situación geopolítica nada cómoda, porque era un Principado sin uniformidad territorial. Por lo tanto, una de las finalidades supremas de los soberanos prusianos era la unificación territorial. Durante el reinado de Federico Guillermo (1640-1688), las anexionaciones territoriales sumaron parte de Pomerania Occidental y toda la Pomerania Oriental, así como a Magdeburgo en el sur, lo que posibilitó que se formara en torno de Brandeburgo un macizo territorial unificado. En el Occidente se adquirió a Minden y otros pequeños espacios territoriales.

Tocó a Federico *El Grande* conseguir una sustancial ampliación territorial, gracias a la anexión de Prusia Occidental, que por fin unió a Prusia Oriental (la Prusia original) y a Brandeburgo, así como a Silesia. En 1815 se incorporó a Posnania, situada entre Prusia Occidental y Silesia, Sajonia, Westfalia y Renania. La política de la unidad territorial, por fin, había culminado.

El otro gran objetivo de los soberanos prusianos era el incremento demográfico. Un Estado no puede prosperar sin una población que lo facilite. A finales del gobierno de El Gran Elector (1688) la población total del Principado no llegaba al millón, de la cual 400 mil correspondía a Prusia y 270 mil a Brandeburgo, la demás, al resto de los territorios. Para 1713 la situación no era mucho mejor: el Gobierno de Federico Guillermo I cubría sólo a 1.6 millones de habitantes; sin embargo, durante su reinado, Prusia alcanzó un incremento demográfico sustancial de 2.2 millones de pobladores. Fue su hijo, Federico *El Grande*, quien realizó la mayor promoción poblacional por medio de la anexión de Silesia, merced a la cual el Reino prusiano aumentó a 4 millones de súbditos. Al final de su Gobierno, Prusia ya era una potencia demográfica con sus 5.4 millones de habitantes.

El otro Reino donde tuvo el Cameralismo un desarrollo importante, fue Austria. Su formación fue muy distinta a la de Prusia, aunque ambas tienen el común denominador de gestarse en la periferia alemana. Su momento de arranque en la Edad Media fue el territorio de Austria. En esta época se agregó al Reino, el espacio geográfico de El Tirol. En el reinado de Fernando I se anexionó a Bohemia, Moravia, parte de Eslovaquia y Croacia. En 1699 Hungría

se incorporó y en 1718 lo hizo Temesvar, en tanto que Galitzia lo fue en 1772, Istria y Dalmacia en 1797, Trento y Salzburgo en 1803 y 1805. Como se puede observar, la formación estatal austriaca es similar a la prusiana, es decir, por agregación de principados, pero con la impronta de ser frontera natural del poderoso Sultanato otomano, con el que estuvo en guerra permanente desde que ocurrió la anexión de Hungría.²⁶

La dualidad constitutiva de la vida política alemana, en la que coexistía el Imperio y los principados, resumió el desarrollo del absolutismo en cada uno de éstos. El Cameralismo fue un movimiento paralelo a la formación de los principados como reinos efectivamente independientes, tales como Prusia y Austria, que plasmaron en sus organizaciones estatales los propósitos del absolutismo alemán, traducidos en dos objetivos paralelos y combinados para alcanzar el bienestar del Estado y la felicidad de los súbditos.

EL MOVIMIENTO CAMERALISTA

La Cámara fue un lugar de trabajo muy conocido por von Justi, y fue allí donde vivió las experiencias enriquecedoras que le ayudaron a comprender mejor el sustancial papel que cumplía a favor del fortalecimiento del Estado.

La organización administrativa cameral inauguró un estilo de trabajo administrativo sin precedentes. Los soberanos, considerándola como la espina dorsal de la administración del Estado, establecieron un proyecto diametralmente distinto al de sus predecesores feudales. No aspiraban a mantener el estado de cosas,

²⁶ Dicho sea de paso, Hungría tuvo también un notorio desarrollo cameralista, a través de *La administración dicasterial*. Eszlary, Charles. "Le Systeme Administratif Dicastéral de la Monarchie des Habsbourg". Bruselas, **Revista Internacional de Ciencias Administrativas**. Vol. XXIX, núm. 3. 1963. pp. 252-260. Del mismo autor: "Les Administrations Camérales de Brandembourg et de la Monarchie Habsbourg et les effets sur les Administrations Modernes". Bruselas, **Revista Internacional de Ciencias Administrativas**. Vol. XXX, núm. 2. 1964. pp. 171-178.

sino a transformarlo de manera radical; la administración pública fue llamada a realizar faenas que hasta entonces le eran desconocidas. Los fines que se propuso alcanzar se resumen en un propósito: el progreso integral del Estado. La consecución de esta finalidad suprema supuso un proceso constructivo, un movimiento edificador que creara las condiciones materiales adecuadas. Ese movimiento fue el Cameralismo.

En su origen, elementalmente considerado, "era la rutina de las oficinas en las cuales los empleados de los gobiernos, principalmente de los departamentos fiscales, hacían su trabajo; en sentido amplio, constituyó los procedimientos gubernamentales sistematizados, cuya aplicación se efectuaba en las oficinas administrativas".²⁷ Aunque primigeniamente significó la racionalización de los procedimientos administrativos, de suyo importante para el desempeño de los nuevos cometidos hacendarios del Estado, al Cameralismo le aguardaban trabajos más trascendentales. Así, dejó de ser un mero conjunto de trámites oficinescos y se convirtió en una tecnología de gobierno destinada a potenciar el poder del Estado.

Dentro de esta tendencia progresiva, el Cameralismo también configuró una doctrina aplicada que se encaminaba a explicar esos complejos procesos constructivos del Estado. El momento culminante y más elevado de su desarrollo, consistió en su capacidad para establecer un programa docente para la transmisión de sus designios políticos. Por consiguiente, "el Cameralismo fue una técnica y una teoría de la administración de un tipo de Estado, que se basaba en una sociedad construida sobre propósitos igualmente peculiares (...) fue primordialmente una teoría y técnica del Gobierno".²⁸

El proyecto de los soberanos absolutistas implicó, como secuela necesaria, el concepto de funcionario en el sentido moderno del término; es decir, un servidor público de carrera, formado académicamente, para desempeñar profesionalmente los deberes del

²⁷ Small, Albion, obra citada, p. 18.

²⁸ *Ibíd.*, p. 3.

Estado. Dentro de esta perspectiva, el funcionario público típico que comenzó a egresar de las aulas fue el cameralista. Se trataba de un servidor público cuyo ámbito de competencias trascendió las antiguas materias de guerra, justicia y hacienda, para desempeñarse esencialmente en las funciones de lo interior. Sin embargo, este ramo gubernamental tan relevante para el Estado, ya no se refería a la mera salvaguarda de la tranquilidad pública, sino a un concepto de seguridad interior magnamente elevada al fomento de aquellas condiciones que posibilitaban que el Estado se hiciera formidable, a través del desarrollo de sus fuerzas interiores y la provisión de la felicidad del pueblo.

Tal como lo explicó un autor, "para los cameralistas, el problema central de la ciencia era el problema del Estado. Para ellos el objeto de toda teoría social era mostrar cómo puede ser asegurado el bienestar del Estado. Observaban en el bienestar del Estado la fuente de todos los demás tipos de bienestar. La clave del bienestar del Estado eran los ingresos pertinentes para satisfacer necesidades. Su teoría social general circulaba alrededor de la tarea central de ministrar al Estado esos bienes".²⁹

Jorge Darjes afirmó en 1756 que el cameralista es aquel que entiende de las Ciencias Camerales; más en lo particular, debe ser hábil en los siguientes asuntos: definición de las fuentes fiscales potenciales, el incremento de los ingresos y la aplicación razonable de los mismos. Pero la destreza financiera no es suficiente, por lo que el cameralista debe saber cómo debe estar organizado el Estado para hacer trabajar productivamente a los súbditos, hacerles comprender los métodos por los cuales enriquecerse, crear las oportunidades para que apliquen sus conocimientos y enseñarles a conservar sus ingresos. Es, en este sentido, que el cameralista se debe esforzar para convertir a los súbditos en seres productivos y realizados; sólo así puede el príncipe incrementar sus propios recursos económicos. En suma, Darjes concibió al cameralista como un agente comprometido con el bienestar de la sociedad y la prosperidad del Estado.

²⁹ *Ibíd.*, p. VIII.

Para Jorge Enrique Zinke, por cameralistas se debería entender a quienes poseían conocimientos fundamentales acerca de todo o alguna parte, de aquellas cosas que son necesarias y en las que ellos pueden asistir al príncipe para mantener una buena dirección del Estado.³⁰ En su opinión, el cameralista fue un tipo de director que coadyuvó a la debida conducción del Estado, un tipo especial de funcionario comprometido con la dirección estatal.

El cameralista, pues, era un administrador público formado cabalmente en los negocios gubernamentales, pero no únicamente por la vía de la experiencia personal, sino por el aprendizaje sistemático proporcionado por las universidades.

El Cameralismo fue también una ideología del Estado, un sistema de pensamiento encaminado a justificar los exitosos proyectos autonomistas de los principados alemanes. En estos proyectos políticos, los príncipes se auxiliaron originalmente de consejeros; a saber, aquellos que asumieron la fiel denominación de *consejeros de príncipes*.³¹ A petición de sus señores, los consejeros redactaron memorias secretas dedicadas al análisis de la situación reinante en el Estado. El contenido de tales memorias era considerado como una arcana o misterio celosamente guardado, sólo develable a los soberanos. Como el arte de la política era entonces un privilegio reservado a los soberanos, era considerado peligroso darlo a la publicidad y hacerlo accesible a los súbditos. Tal era, precisamente, su primer consejo.

Su segundo consejo constituía, propiamente, un programa de acción. Uno de los más célebres proyectos contenido en una memoria de este tipo, que llevaba por título **Testamento Político**, fue preparada por Melchor von Osse, un consejero de príncipes

³⁰ Small, obra citada, cap. XI; Schiera, *El Cameralismo e L'assolutismo Tedesco*, parte II, cap. 2.

³¹ Refiriéndose a las obras de Osse y Seckendorff, que serán inmediatamente analizadas, Pierangelo Schiera explica que "reflejan en su contenido y en el título la antigua actitud medieval tardía y de la primera Edad Moderna, de 'Espejos de Príncipes' que reverberan la fase de formación del Estado territorial". "Cameralismo". *Diccionario de Política*, A-J, p. 204.

típico que vivió durante la primera mitad del siglo XVI. Por su carácter secreto y exclusivo para ser consultado por su señor, el **Testamento** quedó luego en el olvido, hasta que fue encontrado en una biblioteca pública a principios del siglo XVIII, y entonces pudo ser publicado. Otra memoria de este género, no menos célebre, es la **Secreta Política** de Jorge Obrecht, un consejero de príncipes cuya vida transcurrió en la segunda mitad del siglo antes mencionado. En el título está plasmada su intención reservada. Ambos consejeros proponen a sus señores algunos mecanismos para fortalecer a la economía, con la finalidad de responder adecuadamente a los desafíos presentados al Estado absolutista. En sus advertencias yace una concepción del Estado absolutista, de su naturaleza, sus poderes y objetivos; en fin, una concepción en la que se explican los motivos de los procedimientos estatales.

El secreto era considerado como la herramienta principal del arte del Gobierno, primordialmente en las épocas caracterizadas por cesaciones políticas completas o parciales. Pero principalmente constituía un recurso formidable para conservar formas singulares de un régimen, por medio de extinciones parciales de sus organizaciones y funciones. Consistía, asimismo, en un **logos** destinado a evitar una mutación súbita de una forma de Gobierno a otra y, al efecto se desarrolló la noción de *arcana* de la República como un conjunto de fuerzas propulsoras internas del Estado cuya esencia es operar soterradas, en contraste con otras fuerzas que se exhibían en la superficie, públicamente. Esta noción fue propuesta por Arnold Clapmar, quien explicaba que la política, como otras ciencias, tiene sus secretos y como éstas hace uso del fraude, los ardides y la astucia, como parte del arsenal de capacidades de acción.³²

³² Sin duda el pensador que mejor representa esta tónica secreta de la política, fue Arnold Clapmar, autor del libro: **De Arcanis Rerunpublicarum (De los Misterios de la República)**, publicada en 1605, un año después de su muerte. Sobre su obra, ver: García-Pelayo, Manuel. Estudio Introductorio al libro **La Razón de Estado y otros Escritos**, de Giovanni Botero. Caracas, Instituto de Estudios Políticos. pp. 188-189. Schmitt, Karl. **La Dictadura**. Madrid, Revista de Occidente. 1968. pp. 44-50.

El movimiento cameralista irrumpió con la noción de publicidad, aboliendo las nociones reservadas del ejercicio de la política. La ideología cameralista se convirtió en un componente orgánico del Estado absolutista, una expresión abstracta, pero beligerante y activa de sus prácticas políticas, que se debía externar y patentizar públicamente.

Sin duda el gran ideólogo del principado absolutista fue el consejero de príncipes Luis von Seckendorff, nacido en 1626 y muerto en 1692.³³ Seckendorff, uno de los últimos consejeros de príncipes y principal precursor del Cameralismo, contribuyó significativamente a la abolición de las vetustas concepciones secretistas de la política. En su época los consejos dejaron de ser secretos, fueron revelados como un arma de la publicidad literaria frente a otros soberanos y ante los súbditos. Los argumentos fueron planteados a la luz del día, porque intentaban formar y atraer una opinión favorable entre los súbditos e ilustrar positivamente a los soberanos. Este fue el motivo de su más célebre obra: el **Principado Alemán**, un programa de acción estatal que sirvió como prototipo a los proyectos políticos contenidos en los libros escritos por los cameralistas durante el siglo XVIII.

En el momento en que el Cameralismo dejó el seno de las oficinas y superó el carácter secreto de las proposiciones políticas, se dio un paso trascendental porque, como ideología combativa, se ha transformado en una doctrina, en un campo de desarrollo para la erudición, la academia y la docencia. Así como en el siglo XVI el secreto era consustancial a los consejos, durante el XVII lo fue la publicidad. Todo estaba listo para que en la centuria del XVIII el Cameralismo transmutara en las Ciencias Camerales.

En este ambiente, el pensamiento político va a participar íntimamente en la formación del Cameralismo. Autores de la talla intelectual de Samuel Puffendorf, Cristian Wolff y Cristian

³³ Small, obra citada, cap. IV; Schiera, *Il Cameralismo e L'assolutismo Tedesco*, parte II, cap. 3.

Thomasius aportarán categorías de enorme importancia.³⁴ Destacan los conceptos de bienestar y felicidad, así como la teoría de los deberes del soberano hacia los súbditos.³⁵ Los militantes del Cameralismo, con base en estos conceptos, serán los forjadores de la teoría del Estado de bienestar. Propondrán a los soberanos la idea que el aumento del poder del Estado es posible por la vía del mejoramiento de las condiciones materiales de existencia de los súbditos. El Estado no puede prosperar si los súbditos no progresan en sus niveles de vida. Los pensadores políticos introdujeron ideas que los cameralistas trataron de realizar.

El tema del Cameralismo fue, hasta el principio del siglo XX, un interés propiamente alemán, hasta que Albion Small lo rescató para el beneficio universal. Que mejor que terminar con sus palabras: "usando el término en el sentido en que son entendidos (...) los cameralistas no fueron primariamente economistas. Fueron esencialmente científicos de la política" (...) "mi argumento es que los alemanes no fueron estériles en este campo (...) de hecho no hubieron pensadores políticos más fecundos en los siglos XVII y XVIII, que los cameralistas alemanes".³⁶ En este sentido, "los cameralistas fueron, sobre todo, administradores teóricos y prácticos" (...) "el Cameralismo de los libros fue una teoría y una tecnología del gobierno" (...) "fue una tecnología administrativa".³⁷

³⁴ Puffendorf publicó su *De Jure Nature en Gentium* en 1672; Thomasius su *Fundamenta Iuris et Gentium* en 1705, y Wolf su *Die Politik* en 1721.

³⁵ Schiera, *El Cameralismo e L'assolutismo Tedesco*, parte II, cap. 1.

³⁶ Small, obra citada, p. XIV.

³⁷ *Ibíd.*, pp. 152 y 591.