

## CAPÍTULO INTRODUCTORIO

# EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN HISTÓRICA DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

*En prusia la reforma fue hecha por administradores, y desde el punto de vista administrativo. . . Ellos demostraron que cuando se contempla a la administración con suficiente dignidad y altura, pueden deducirse consecuencias para el estado y para la sociedad.*

*ALEJANDRO NIETO (1962)*

La ciencia de la administración pública es una de las disciplinas que, con mayor dignidad, cuenta en su haber con pergaminos nobiliarios de antigüedad académica. Su origen se remonta a los principios del siglo XVIII, cuando los soberanos de Prusia establecieron las primeras cátedras de enseñanza científica de los quehaceres administrativos, para los servidores del Estado.

Desde entonces, la ciencia de la administración ha sido materia de estudio y reflexión, aunque es cierto que la improvisación y el olvido han provocado que nuestra disciplina se haya extraviado más de una vez, al grado que algunos piensen que ni tiene pasado, ni su objeto de conocimiento tiene el rigor de una ciencia. Entre aquello que se perdió se encuentran las *ciencias camerales* o ciencias de la administración del Estado absolutista y de cuyo dramático extravío se llegó a pensar que habían precedido a la economía, no a la ciencia de la administración.

Durante el siglo XIX, la ciencia de la administración volvió a perderse, aunque parcialmente, lo que indujo a ciertas personas a crear “nuevas ciencias de la administración” a principios del siglo XX y a otras más, extraordinariamente ingenuas, a creer en ellas. Fue este el tiempo en que se consagró el gerencialismo y luego los estudios sobre las organizaciones, que supieron acomodarse temporalmente en el hueco dejado por la ciencia de la administración.

Pero en los tiempos actuales las cosas han cambiado y, una vez que la ciencia de la administración ha recuperado su identidad y autenticidad, las modas intelectuales del presente han comenzado a ser desplazadas. Hoy día, los países del mundo vuelven a interesarse en el estudio de la actividad estatal y la ciencia de la administración ocupa de nuevo el sitio que le corresponde.

En el seno de las ciencias sociales, ahora consolidadas en su autonomía y estatuto académico, se está aceptando la versión auténtica de la administración pública, otrora observada en la distorsión nacida del gerencialismo. La ciencia de la administración recupera el estatuto y reconocimiento perdidos, y aspira a no volverlos a perder.

Es tiempo, pues, de que el Estado se recupere de nueva cuenta como centro de interés de la ciencia de la administración y que el resto de las organizaciones

---

ocupen su lugar secundario. En todo caso, como bien lo argumenta Baena del Alcázar, no hay que olvidar que entre el Estado y las organizaciones privadas median distancias abismales. El no recordarlo, nos llevará a una confusión tan grande como la que tuvo aquel que se extravió en el laberinto de Ariadna.

I

Con todo acierto, Albion Small ha llamado a las ciencias camerales “el capítulo perdido de la historia de las ciencias sociales”. Tal capítulo, se escribió a lo largo del siglo XVIII por las más brillantes plumas del pensamiento administrativo alemán.

Estas disciplinas, sepultadas por el olvido y la indiferencia de algunos científicos sociales de la actualidad, constituyen el más vigoroso y exitoso esfuerzo por comprender a la administración pública del Estado absolutista en su proceso de desarrollo. Las ciencias camerales nacieron como efecto de este proceso, pero también incidieron directamente en él.

Una antigua institución medieval llamada *Cámara* fue, en sentido pleno, revolucionada. Antaño una tesorería al servicio del señor feudal, limitada a la realización de operaciones meramente financieras, a partir del siglo XVI la Cámara conservará sólo su nombre y parte de su idea original. Los cameralistas mismos no perdieron nunca de vista el origen medieval de la Cámara. Justo Cristóbal Dithmar dijo en 1731 que la “ciencia [o ciencias] que toma su nombre de la palabra Cámara (*Camera*) era, de acuerdo al idioma de la Edad Media, el lugar en el cual los ingresos del Reino eran guardados”.<sup>1</sup> Por su parte, Joaquín Jorge Darjes comentó en 1756 que en la “Edad Media la palabra Cámara designaba el lugar donde el príncipe conservaba sus ingresos”.<sup>2</sup> En adelante, ya no sería igual: los ingresos financieros no serán un fin en sí mismos, se tomará en cuenta su administración y uso, y la Cámara dejará de ser concebida como una institución meramente fiscal.

La mayoría de las instituciones camerales, en cuanto tales, llevan el nombre de Cámara. Sin embargo, a partir del siglo XVII se empieza a usar la denominación de Colegio (*Collegia*), pero como sinónimo de Cámara. En este sentido, Guillermo Schroeder escribió en 1686 que la denominación más adecuada para la Cámara era la de Colegio Sumo y Absoluto. En forma similar, aunque con más extensión, Juan Joaquín Becher pensó en 1668 que la organización administrativa cameral debía comprender cinco colegios: Colegio Espiritual, Colegio Moral, Colegio Doctrinal, Colegio Civil y Colegio Vital. Cada uno sería responsable del desarrollo, cuidado o vigilancia de actividades sociales relativas a la administración del culto, la disciplina ética de los súbditos, la educa-

<sup>1</sup> Citado por Albion Small, *The cameralists*, p. 229.

<sup>2</sup> *Ibid*, p. 279.

ción, las ciencias y las artes, el patrimonio estatal y, finalmente, la salud y la seguridad de la población toda.

La organización cameralista colegiada también fue una preocupación de Julio Bernardo von Rohr, quien, como Schroeder, pensaba que sólo deberían existir dos colegios. Su idea, que es formulada en 1716, era un paso decisivo hacia el perfeccionamiento cameral. Pensaba que uno de los colegios sería propio para la obtención de los ingresos y el otro para los egresos, pero únicamente los funcionarios del segundo serían denominados *cameralistas* (*cameralisten*). Era de su incumbencia la Cameralística (*Cameral-Sachen*), o sea, lo relativo a la Cámara, los asuntos camerales.

La Cámara absolutista inaugura un estilo de trabajo administrativo sin precedentes. Los soberanos, considerando a la Cámara como la espina dorsal de la administración del Estado absolutista, establecieron un proyecto diametralmente opuesto al de sus predecesores feudales. No aspiraban a mantener el estado de cosas, sino a transformarlo de manera radical, de modo que la administración pública debía ser revolucionada. Los fines que perseguían se resumían en un propósito: el progreso integral del Estado. La consecución de esta finalidad suprema supuso un proceso constructivo, un movimiento edificador que creó las condiciones materiales adecuadas. Ese movimiento es el *Cameralismo*, que originalmente "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".<sup>3</sup>

Pero el Cameralismo dejó de ser un mero conjunto de trámites oficinescos. Se convirtió en la racionalización del trabajo administrativo para fomentar la consecución de objetivos no administrativos, a saber, la felicidad de los súbditos y el bienestar del Estado. El Cameralismo es un estadio superior de sistematización, racionalización y organización del trabajo administrativo, con vistas a potenciar el poder del Estado absolutista. Asimismo, constituye una construcción teórica encaminada a explicar esos complejos procesos constructivos del Estado, y más aún, a transmitirlos por medio de la cátedra. "El Cameralismo es 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".<sup>4</sup>

El carácter gubernamental del Cameralismo no debe ser olvidado, porque ello implica una tecnología del ejercicio del poder. Otrora, durante la Edad Media, la dominación estamental implicaba relaciones personales entre los señores y los súbditos. El vasallaje es, como relación de dominio, la más típica: vinculaba al feudatario, como patrón y persona, al vasallo que le rendía homenaje.

<sup>3</sup> *Ibid*, p. 18.

<sup>4</sup> *Ibid*, p. 3.

Tal relación no era institucional. Por lo contrario, el Cameralismo significa el establecimiento de la dominación por medio de una institución: el Estado, cuya organización administrativa ha sido racionalizada al efecto. El Cameralismo "fue una tecnología administrativa",<sup>5</sup> un conjunto de medios racionalizados que favorecieron la dominación de la sociedad por medio de la administración pública.

El proyecto de los soberanos absolutistas implicó, naturalmente, la idea de un nuevo funcionario. Los que existían a principios del siglo XVI, los oficiales a que se refiere Juan Bodino en 1576, eran un poderoso estamento independiente. En los países alemanes apareció un funcionario peculiar: el cameralista o miembro de la Cámara, que constituye una especie dentro del tipo más general de servidor estatal del absolutismo. El cameralista es el funcionario cuya vocación lo lleva directamente al ejercicio de funciones distintas; no desempeña las clásicas actividades de todo Estado en proceso de formación, es decir, las del interior o gobernación, guerra y justicia, y únicamente participa parcialmente en las de hacienda. Se encamina a las funciones estatales de fomento, porque los soberanos absolutistas los comprometen directamente en la consecución de los fines del desarrollo del Estado. "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. Observan 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".<sup>6</sup>

La noción más interesante del perfil del cameralista es la que tiene de sí mismo el propio cameralista. Así, Darjes afirmó en 1756 que el "cameralista es aquel que entiende de las ciencias camerales; mas en lo particular, debe ser hábil" en los siguientes asuntos: definición de las fuentes fiscales potenciales, en el incremento de los ingresos y la aplicación razonable de los mismos. Pero la destreza meramente 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 —agrega—, 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 concibe al cameralista como un agente comprometido con el bienestar de la sociedad y la prosperidad del Estado.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 591.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. VIII.

<sup>7</sup> *Ibid.*, pp. 280-281.

Por su parte, Jorge Enrique Zincke manifestó, entre 1751 y 1752, que por cameralistas se debe entender 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”. En su opinión, el cameralista es un tipo de director que coadyuva a la debida conducción del Estado, un tipo especial de funcionario comprometido con la gerencia estatal.<sup>8</sup>

Sin embargo, la interpretación más completa de la idea del cameralista la formuló Juan Enrique von Justi en 1755. En su opinión, el *cameralista universal* debe ser distinguido del *cameralista particular*. Por propia voz dice que “podemos admitir como posible que un cameralista meramente práctico, si tiene una buena inteligencia natural y su industriosisdad lo hace informado de las instituciones y de los países, pueda convertirse en un buen cameralista particular de esta o aquella rama de la administración pública, pero nunca ser un buen cameralista universal. La ausencia de principios básicos coherentes le harían caminar pasos inseguros. En una situación excepcional podría dudar y tomar decisiones cuestionables. Si piensa que ha introducido mejoras importantes en su sector de la organización administrativa, no sabe que ha causado un daño proporcional en otra parte de la administración del Estado, porque no conoce suficientemente la correlación de este gran sistema y la influencia que todas las circunstancias de un sistema entero tiene con otros. ¿Qué podría ser más indispensable al Estado que un cameralista universal perfecto? El bienestar del Estado reposa pesadamente en él”.<sup>9</sup>

El cameralista, pues, es un administrador público formado cabalmente en la totalidad de los negocios gubernamentales, pero no únicamente por la vía de la experiencia y el experimento personal, sino también por el aprendizaje universal y sistemático proporcionado por las universidades. El cameralista es, desde 1727, un profesional de la administración pública formado en las aulas universitarias de Halle y Frankfurt del Oder.

## II

Esta forma peculiar de desarrollo del absolutismo en los países alemanes, procreó una ideología del Estado. Esa ideología es el Cameralismo, desdoblado en un sistema de pensamiento encaminado a justificar los exitosos proyectos autonomistas de los principados. En sus proyectos políticos los príncipes han contemplado la colaboración de consejeros, a saber, aquellos que asumieron la

---

<sup>8</sup> *Ibid.*, pp. 252-253.

<sup>9</sup> *Ibid.*, pp. 301-302.

---

fiel denominación de Consejeros de Príncipes.<sup>10</sup> A petición de sus señores, los Consejeros de Príncipes 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, sólo develable a los soberanos. Como el arte de la política es un privilegio de los soberanos, y únicamente de ellos, es un peligro que sea del conocimiento de los súbditos. Tal es su primer consejo. Su segundo consejo es, en sí, un programa de acción. Uno de los más célebres programas de acción contenidos en una memoria reservada a los príncipes, fue elaborada por Melchor von Osse, un Consejero de Príncipes típico que vivió durante la primera mitad del siglo XVI. Lleva por título *Testamento político*. Por su carácter secreto y exclusivo para ser consultado por su señor, el *Testamento* quedó luego en el olvido, hasta que fue encontrado sepultado 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 politica* 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. Ambos Consejeros proponen a sus señores algunos mecanismos para fortalecer la estructura de la sociedad, es decir, la economía, con la finalidad de responder adecuadamente a los desafíos presentados al Estado absolutista. En sus consejos yace una concepción del Estado absolutista, de su naturaleza, sus poderes y objetivos, en fin una ideología en la que se explican los motivos de las acciones estatales.

La ideología cameralista es un componente orgánico del Estado absolutista, la expresión abstracta, pero beligerante y activa, de sus prácticas políticas. Sin duda el gran ideólogo del Principado absolutista fue el Consejero de Príncipes, Luis Von Seckendorff, nacido en 1626 y muerto en 1692. En su época ocurre un hecho trascendental: los consejos dejan de ser secretos, son revelados como un arma de la publicidad literaria, frente a otros soberanos. Los argumentos son planteados a la luz del día, intentan formar y atraer una opinión favorable entre los súbditos y, esencialmente, ilustrar positivamente a los soberanos. Este es el motivo de su más célebre obra, el *Principado alemán*, un programa de acción estatal que sirvió de prototipo a los proyectos políticos contenidos en los libros escritos por los cameralistas durante el siglo XVIII.

En el momento en que, según feliz expresión de Small, el "Cameratismo de los libros" ha dejado el seno de las oficinas y abandona el carácter secreto de sus proposiciones, se ha dado un paso trascendental, porque como ideología combativa se ha transformado en una doctrina, es decir, un campo de desarrollo para

---

<sup>10</sup> Refiriéndose a las obras de Osse y Seckendorff, que serán inmediatamente analizadas, Pierangelo Schiera dice 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 reflejan la fase de formación del Estado territorial". "Cameratismo", *Diccionario de Política*, letras A-J, p. 204, dirigido por Bobbio y Matteucci.

la erudición, la academia y la docencia. Así como en el siglo XVI el secreto era consustancial a los consejos, durante el XVII lo es la publicidad. Todo está listo para que en la centuria del XVIII el Cameralismo se transmute 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 Puffendorf, Wolff y Thomasius aportarán categorías de enorme importancia. Destacan las de *bienestar y felicidad*, así como la teoría de los deberes del soberano hacia los súbditos. Los cultivadores del Cameralismo, con base en estos conceptos, serán en su momento los formadores de la teoría del Estado de bienestar. Propondrán a los soberanos la idea de 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.

Otra fuente del pensamiento cameralista provino del Reino de Austria, se trata del *Fiscalismo*. Los fiscalistas entran en actividad durante el siglo XVII. Entre ellos destaca la terna formada por Becher, Hornick y Schroeder. El Fiscalismo debe ser conceptualizado como una tecnología administrativa específica referida a los ingresos públicos. Fue ideada por sus doctrinarios para sistematizar y perfeccionar los métodos y procedimientos por los cuales se pueden incrementar los ingresos financieros del Estado. Su preocupación esencial radica en los ingresos en sí, aunque no pierden de vista del todo los objetivos políticos del Estado. Tal como ya lo pudimos apreciar, fue gracias a dos fiscalistas que el concepto colegial de la Cámara se comenzó a definir con gran precisión.

En fin, los Consejeros de Príncipes, los pensadores políticos y los fiscalistas, constituyen las fuentes intelectuales a partir de las cuales se forma la teoría cameral de la administración pública. Estas raíces intelectuales, por tanto, precursan el camino que seguirá el Cameralismo a partir del siglo XVIII.

Sin embargo, hay pensadores que opinan que los autores mencionados son parte del Cameralismo. Ello ha derivado en un interesante debate en torno a la periodización del propio Cameralismo. Algunos estudiosos modernos piensan que el Cameralismo tiene dos periodos de vida, uno original, otro académico; el primero cubre el siglo XVI y XVII, el segundo del XVIII. Otros autores suman a Osse y Obrecht entre los cameralistas, unos más los mantienen al margen. Con cierta frecuencia ocurre que el Cameralismo y el Fiscalismo son confundidos. En otras palabras, no es posible estudiar el Cameralismo sin asumir una posición con respecto al debate, que no se puede, de ningún modo, eludir. Pensamos, con base en nuestra investigación, que el Cameralismo como totalidad comprende los siglos XVI al XVIII, aproximadamente, aunque las primeras cámaras absolutistas aparecen a finales del XV y todavía funcionaban en la primera mitad del XIX. Hegel todavía habla de ellas, particularmente de las *Kammersteuer* o Cámaras de Contribuciones, durante el año 1801.<sup>11</sup> Como proceso de

desarrollo institucional, por tanto, se puede decir que el Cameralismo vive durante los siglos XVI, XVII y XVIII, si bien no hay que olvidar su origen a finales del XVI y su pervivencia en la primera mitad del XIX. A este desarrollo institucional, Albion Small lo ha denominado adecuadamente como "Cameralismo de oficinas", al cual contrasta el "Cameralismo de los libros".

Ahora bien, considerado al Cameralismo en su concepción intelectual, como relativo a los libros, la periodización varía. Se empieza a hablar de *ciencias camerales* hasta el siglo XVIII, más de dos siglos después del nacimiento de las primeras cámaras y por tanto de la aparición de las primeras prácticas administrativas camerales. En el sentido meramente intelectual, los cultivadores del Cameralismo literario son los pensadores del siglo XVIII porque buena parte de su tiempo lo dedican no sólo a la producción de libros, sino a la investigación y la docencia. Tal es el motivo por el cual, aún refiriéndonos al Cameralismo en sus más de tres siglos y medio de vida, al hablar de los cameralistas lo hacemos únicamente para el caso de los cultivadores de los libros, y de ciencias camerales como las materias objeto de su cultivo.

Es el momento de hacer una explicación pertinente: conservamos la voz *Cameralismo*, en lugar de la de *Cameralismo*, más apropiada en castellano, en atención a la carta de naturalización universal adquirida por la primera, incluso en nuestro idioma.

### III

Las ideas antes vertidas quedan reforzadas cuando analizamos el carácter generacional de los cultivadores del Cameralismo. El que formen una generación es de gran importancia porque la coexistencia y la convivencia fueron un estímulo para trabar las relaciones sociales entre los cameralistas y de este modo asegurar la transmisión del conocimiento.

Los precursores intelectuales de los cameralistas, a excepción del Fiscalismo, no formaron una generación. Si observamos los ciclos vitales de von Osse (1506-1556) y Jorge Obrecht (1547-1612), se intuiría la posibilidad de influencia intelectual de uno a otro; pero, como sabemos, esto no ocurrió y ambos sustentan al pensamiento cameralista por su propia vía. Es más, Obrecht fue conocido antes que Osse, porque su *Secreta política* fue publicada en 1590, mientras que éste, descubierto por Thomasius en 1717 y publicado en ese año, fue hasta entonces comenzado a estudiar por los interesados en su *Testamento político*.

En contraste a ambos Consejeros de Príncipes, los fiscalistas sí forman una escuela de pensamiento. Becher (1635-1682), Hornick (1638-1712) y Schro-

<sup>11</sup> Hegel, *La constitución de Alemania*, publicada en 1893, pero redactada entre 1801 y 1802.

eder (muerto en 1663), convivieron, se conocieron e influyeron entre sí. La nacionalidad austriaca fue, sin duda un fuerte vínculo entre ellos. Seckendorff (1626-1692), siendo alemán, fue conocido y citado por los fiscalistas. El que todos estos pensadores se conocieran posibilitó un ambiente adecuado y fértil, con espíritu de cuerpo académico, que produjo el desenvolvimiento de las ciencias camerales en el siglo XVIII. Otros dos pensadores, Efraín Gerhard y Julio Bernardo von Rohr (1688-1742), son los precursores inmediatos y directos de los cultivadores de las ciencias camerales. Ambos escriben, respectivamente, en 1713 y 1716, es decir poco más de una década antes que sean inauguradas las ciencias camerales como disciplinas universitarias en 1727.

El movimiento cameralista sufre una metamorfosis trascendental en este año: se transforma en las ciencias camerales, a saber, la *economía, policía y cameralística* (o cameralia). En 1727 Federico Guillermo I, rey de Prusia, tomó la importante decisión de establecer en las universidades de Halle y Frankfurt del Oder una nueva profesión para la formación de los funcionarios públicos del Reino: la Profesión en Economía, Policía y Cameralística. De esta decisión importantísima, Juan Pedro Ludewig (1668-1743), entonces Pro-Rector de la Universidad de Halle, comentó que obedecía a la insuficiencia de la formación jurídica de los servidores estatales, que en adelante deberían conocer nuevas disciplinas relacionadas con la promoción del desarrollo del Estado.<sup>12</sup>

Tres años después, en 1730, la ciudad de Riltén siguió el ejemplo prusiano y creó en su universidad la Profesión en Economía. Austria, por su parte, que se había rezagado en el desarrollo de las ciencias camerales, inició un vigoroso esfuerzo de reforma administrativa en la que se incluyó el establecimiento de una institución docente para la formación de los funcionarios públicos: la Academia Teresiana, fundada en 1746, bajo los auspicios de la soberana austriaca María Teresa (1746-1780), si bien las "ciencias camerales" comenzaron a ser enseñadas hasta 1752 por Juan Enrique von Justi. La enseñanza cameral también fue implantada en Jena y Leipzig, e incluso en la Universidad de Uppsala en Suecia.

La enseñanza de las ciencias camerales tiene dos grandes generaciones de catedráticos. La primera está formada por Pedro Simón Gasser (1676-1750), Justo Cristóbal Dithmar (1677-1737), Federico Stisser (1689-1732), Juan Furstenau (1688-1756) y Joaquín Jorge Zincke (1692-1768). Gasser y Dithmar fueron los fundadores de la enseñanza de las ciencias camerales en 1727, en Halle y Frankfurt del Oder respectivamente. Furstenau impartió cátedra en Riltén, Stisser en Jena y Zincke en Leipzig.

---

<sup>12</sup> Schiera ha comentado que en esta época el Estado prusiano tuvo que afrontar fuertes desafíos y que el Cameralismo fue la respuesta: "Una respuesta desarrollada dentro de los límites precisos del tiempo y con referencia a prácticas obligadas. . . una respuesta que facilitó, en Alemania, el paso del arte de gobernar, a las modernas ciencias del Estado". *Op. cit.*, p. 206.

La segunda generación incluyó a profesores cuyas actividades docentes se realizaron en Alemania, Austria y Suecia. Joaquín Jorge Darjes (1714-1791) profesó las ciencias camerales en Jena y Frankfurt del Oder, y Daniel Schreber (1709-1777) en Leipzig. Sin embargo, Juan Enrique von Justi (1717-1771) y José von Sonnenfels (1733-1814), nacidos en Alemania, hicieron de sus cátedras en Viena las más importantes en su momento. La hegemonía intelectual de las ciencias camerales durante la segunda mitad del siglo XVIII, había pasado parcialmente a Viena, donde radicaba Sonnenfels (impartiendo "ciencia cameral y de la policía" desde 1763), porque las actividades académicas de Justi continuaron desarrollándose en suelo alemán. Finalmente, Andreas Berch (1711-1774), impartió sus lecciones en la Universidad de Uppsala, Suecia, desde 1740.

El encadenamiento generacional e intergeneracional aseguró una asociación académica vital, fértil y vigorosa, para el cultivo de las ciencias camerales. Asimismo, fue un ambiente idóneo para la formación no únicamente de los cameralistas de las oficinas, cual era su finalidad, sino la del propio profesorado.

El hecho de que se tratara de catedráticos cuya mitad de su tiempo útil lo destinaran a la academia (la otra mitad era la del ejercicio cameral de la administración pública), les exigió una preparación completa. Para facilitar su comprensión sobre los complejos problemas implicados en el conocimiento y la enseñanza de las ciencias camerales, comenzaron una práctica académica cuyos efectos revolucionarán el desarrollo de las mismas: la elaboración de libros de texto.

El primer libro cameralista es el texto: *Introducción a las ciencias económica, política y cameral*, elaborado por Gasser en 1729 para el uso de sus estudiantes en la especialidad de Profesión en Economía, Policía y Cameralística. Y, a excepción de la obra *Biblioteca cameralista* de Jorge Enrique Zincke y otras pocas más, la mayoría de los textos cameralistas servirán para la docencia.

Ya que hablamos de la *Biblioteca cameralista* de Zincke, conviene que mencionemos algo a lo que ya hicimos alusión: el desarrollo de la investigación entre los cameralistas. Ciertamente los libros elaborados por el profesorado servían como textos para la enseñanza de las ciencias camerales y en la cátedra se desarrollaban los grandes debates teóricos que iban haciendo que esas disciplinas se superaran. Sin embargo, estos libros no eran simples materiales para la docencia, sino verdaderos tratados de construcción teórica. Lo que ocurría en la cátedra alimentaba las reflexiones del profesorado cameralista y por tanto la reconstrucción de las ideas y la reorientación de la enseñanza. Por tanto, las diferencias de enfoque enriquecían extraordinariamente la investigación sobre las materias camerales. Pero, obviamente, se requerían textos no docentes que divulgaran masivamente las contribuciones camerales. Tal fue la idea de la *Biblioteca* de Zincke.

Las ciencias camerales tuvieron su centro vital en la cátedra, pero no estu-

vieron confinadas a ella. La extensión del conocimiento cameral fue una necesidad, tanto en las ciencias camerales, como en las que no lo fueran. Los cameralistas estuvieron en estrecha relación con los cultivadores de otras disciplinas y nunca dejaron de abreviar en materias diversas. Es más, algunos de los más distinguidos cameralistas eran a la vez destacados especialistas en otras disciplinas, tal como Darjes, que se distinguió en ciencia política. Justi mismo produjo obras políticas de enorme valor.

#### IV

Los cultivadores de las ciencias camerales, las concibieron como una trilogía: economía, policía y cameralística. Sin embargo, pasado el tiempo y tomando como base las reconstrucciones teóricas de las mismas, a mediados del siglo XIX todavía seguían siendo tres, pero diferentes: policía, comercio y finanzas.

Llamaban a sus disciplinas "ciencias camerales" (*Cammeralwissenschaft*). Originalmente las referían a "las teorías sobre la administración de los procedimientos de ingresos fiscales", para luego hacerlo, más propiamente, con relación a "las ciencias del estado en general".<sup>13</sup> Esto no debemos olvidarlo, porque la definición conceptual de las ciencias camerales no es tarea fácil.

Las ciencias camerales son ciencias del Estado, se refieren al Estado, pero no en general, sino a su administración. Por eso son las ciencias de la administración del Estado absolutista. Cada una de las ciencias camerales tienen un objeto en sí, pero se refieren a su materia en función del Estado. Cuando los cameralistas estudian el comercio lo hacen con referencia al Estado, o más bien, con referencia al auspicio del vigor y fuerza del Estado. A ellos no interesa el crecimiento del comercio en cuanto tal, sino con relación al crecimiento del poder del Estado. El título de una obra cameral sintetiza magistralmente esta idea: *Los fundamentos del poder y el bienestar de los estados o Exposición de todas las ciencias de la policía*, publicada por Juan Enrique von Justi en 1760-1761. Las ciencias camerales, ya se trate de la economía, la policía o la cameralística, ya lo sea el comercio o las finanzas, no tienen más propósito que hacer prosperar al Estado y ayudar a desenvolver su potencia.

La idea anterior fue desarrollada magistralmente por el cameralista más destacado: Juan Enrique von Justi. Según lo explica en 1755, las ciencias camerales son disciplinas referidas al Estado, tienen como propósito fomentar su prosperidad e incrementar su poder. En sus palabras, "una República o Estado consiste en una multitud de personas relacionadas entre sí por medio de la mutua dependencia y por ciertas instituciones, para, con sus energías sumadas y bajo un poder supremo, promover su felicidad". La categoría clave de su expo-

<sup>13</sup> Small, *op. cit.* p. 18.

sición es la de *medio*: “en sentido estricto, entendemos por medios la posesión de suficientes bienes muebles e inmuebles, que ponemos en nuestras manos, de acuerdo a la posición social que ocupamos y para todas las conveniencias de la vida. . . los medios del Estado consisten meramente en toda suerte de bienes muebles e inmuebles, poseídos por los súbditos o por el Estado mismo; son también los talentos y destrezas de las personas que forman al Estado”.<sup>14</sup>

Las ciencias camerales estudian al Estado, pero desde el particular punto de vista en el cual los medios constituyen las posibilidades potenciales o efectivas de su desarrollo. Por tanto, en opinión de von Justi, la ciencia estatal por excelencia, a saber, la política o arte del gobierno (*Staatskunst*), está en íntima relación con las ciencias camerales, las cuales, desde la perspectiva del Estado, deben ser sumadas a las ciencias que lo estudian. Hay que recalcar, sin embargo, que las ciencias camerales examinan al Estado a partir de la Cámara, es decir, a partir de la unidad organizativa medular de la administración pública. Son, precisamente, ciencias administrativas del Estado absolutista.

La consideración anterior marca la línea divisoria entre las ciencias camerales y la política, como disciplinas estatales. Justi mismo explica en qué consiste la política, de un lado, y cada una de las ciencias camerales, del otro, según la siguiente enumeración: política, economía, cameralística, policía, comercio y dirección.

“El propósito general del *arte del gobierno* [política], es garantizar la seguridad integral de la comunidad contra los peligros internos y externos”. En contraste, la *economía* tiene una finalidad diferente: su “objetivo en sí es preservar e incrementar los bienes del Estado”, en tanto que la *cameralística* “enseña cómo usar estos medios sabiamente y para la promoción de la felicidad del Estado”. Por su parte, “la *ciencia de la policía* está principalmente relacionada con la conducta y sostenimientos de los súbditos, y su gran objetivo es poner en equilibrio y correlación lo que los súbditos de la República pueden utilizar, y en posición tan cómoda que pueda apoyarlos”. En cuanto a la *ciencia comercial*, ésta se encuentra formada por “dos disciplinas diferentes”: la primera se refiere al comercio en sí, “la otra trata de las medidas por medio de las cuales pueden ser establecidas empresas comerciales y hechas florecer, lo que da por resultado que el sostenimiento de los súbditos pueda ser ampliado y los recursos del país incrementados”. Finalmente, la “*dirección* (*Haushaltungskunst*) está particularmente inclinada a mostrar cómo los recursos de las personas particulares pueden ser preservados, incrementados y usados”. Todas estas ciencias —concluye von Justi— deben incrementar los medios del Estado, para acelerar sus procesos de desarrollo.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> *Ibid.*, pp. 317-318.

<sup>15</sup> *Ibid.*, pp. 328-329.

Tal como lo hemos podido apreciar, la política y las ciencias camerales forman un cosmos dinámico, a la vez que un programa de actividad administrativa orientada hacia la expansión de las fuerzas del Estado, resumidas en la posesión, guarda y uso racional de sus medios. Tal es, en suma, la teoría de la administración pública del Estado absolutista desde la perspectiva de las ciencias camerales.

La versión estatal de las ciencias camerales formulada por Juan Enrique von Justi es compartida, en lo general, por cameralistas que le antecedieron, coexistieron con él o le sucedieron. Antes que él, en 1735, Federico Stisser habla acerca de que las ciencias camerales "son parte de la más amplia ciencia del Estado y constituyen por tanto el alma del Estado mismo; ellas sirven, simplemente, para enseñar cómo un soberano puede hacer prosperar a su país y a su pueblo". También con antelación a Justi, Jorge Enrique Zincke había sostenido entre 1751 y 1752 que "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".<sup>16</sup>

Después de Justi, Joaquín Jorge Darjes comentó en 1756 que las ciencias camerales se relacionan con lo "más útil y aplicable" al progreso humano. Por su parte, José von Sonnenfels, evocando las ideas justianas, concibió en 1765 la noción de una ciencia del Estado (*Staatswissenschaft*), a la que definió como "la ciencia del bienestar del Estado, la ciencia del gobierno"; y a la que consideró dividida en cuatro ciencias especiales: política o arte del gobierno, policía, comercio y finanzas.<sup>17</sup>

La concepción administrativa de las ciencias camerales obedece a su naturaleza en sí. Son materias que incumben a la Cámara o núcleo de la administración pública. Von Justi lo explica en una magna síntesis: estas disciplinas son ciencias camerales porque se refieren a la Cámara o elevado colegio que el gobierno ha establecido para la dirección de las acciones administrativas encaminadas a la preservación, expansión y uso de los medios de la República.

El consenso habido entre los cameralistas en torno a la idea general de ciencias camerales, no existe cuando se refieren a cada ciencia en lo particular. Ocurre lo mismo cuando se trata de dar el peso que a cada una corresponde, con relación al desarrollo del Estado. Comencemos con la economía.

Dithmar declara en 1731 que "la ciencia económica o arte de la economía y la dirección, enseña cómo pueden ser obtenidos el bienestar y la riqueza, gracias a la actividad económica rural y urbana, y por la consecución de la felicidad temporal".<sup>18</sup> Antes que él, Ludewig había afirmado en 1727 que la economía se refiere a la "dirección de la corte y del país", forma sustancialmente dis-

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 252.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 494.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 226.

tinta de entenderla.<sup>19</sup> El cameralista sueco Andreas Berch propuso en 1740 una concepción global de la economía, en la que quedaban comprendidas la economía en sentido estricto, la policía y la cameralística.<sup>20</sup> Más de dos décadas después (1764), Schreber seguía esta versión diciendo “que la economía comprende en sí los principios de las disciplinas económicas generales y especiales, así como la policía rural y urbana, y la cameralística o ciencia financiera y tributaria”.<sup>21</sup> Zincke, en 1746, comentó que la “economía 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 el espíritu para obtener existencia suficiente y tranquila, y lo que se considera superfluo para los casos de necesidad. . .”. Acto seguido divide a la economía en pública y privada, y dice que la primera no es otra cosa que la ciencia de la policía.<sup>22</sup>

Tal como se puede observar, los cameralistas no sólo tienen versiones diferentes, sino hasta contrapuestas, y todavía más, el peso que le asignan es diverso. Berch, Zincke y Schreber tuvieron predilección acusada por la economía, a la cual subordinaron las restantes ciencias camerales. Otros pensadores no reflexionarán de la misma forma.

La policía tiene también sus adeptos, especialmente Dithmar y Justi, sin que ello signifique que otros cameralistas no la hayan cultivado. El propio Dithmar explicó que “la ciencia de la policía enseña cómo mantener el sistema interno y externo del Estado, con buena policía y orden, en función de la felicidad general”; y agrega una declaración contundente: la policía es la “vida y el alma del Estado”.<sup>23</sup> Schreber tiene una versión similar, porque considera que la policía se refiere a la adecuada organización de los hombres y los recursos económicos, con miras a la consecución de la felicidad de la población. Por su parte, Berch afirmó que “mediante la policía, los miembros de la comunidad se mantienen en buen orden y pueden de tal modo perseguir con mayor eficacia sus asuntos individuales, que pertenecen a la esfera económica”.<sup>24</sup> En 1751 y 1752, Zincke, al igual que los cameralistas que hemos mencionado, concibió a la policía de manera similar: “la policía tiene la tarea de dirigir y promover los medios de vida y la dirección del pueblo”.<sup>25</sup> Finalmente, Sonnenfels comentó que “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”.<sup>26</sup>

<sup>19</sup> Citado por Pierangelo Schiera, *Il Cameralismo e l'assolutismo tedesco*, p. 345.

<sup>20</sup> Citado por Schiera, *op. cit.* p. 338.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 333.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 403.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 367.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 338.

<sup>25</sup> Citado por Small, *op. cit.*, pp. 251-252.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 505.

A excepción de Dithmar y Zincke, las nociones de policía mencionadas tienen más relación con el concepto de conservación, que con el de desarrollo. Por eso, el verdadero salto cualitativo ocurrió con la definición de Justi en 1756: "se comprende bajo el nombre de policía las leyes y los reglamentos que conciernen al interior del Estado, que tiran a afirmar e incrementar su poder, y hacer buen uso de sus fuerzas, procurar la felicidad de los súbditos, en una palabra, el comercio, la hacienda, la agricultura, el descubrimiento de minas, las maderas, los bosques, etc., atendiendo que la felicidad del Estado depende de la inteligencia con que todas estas cosas son administradas".<sup>27</sup> Esta es, sin duda, una forma bien distinta de entender a la policía.

La cameralística es la tercera de las ciencias camerales que debemos examinar. Es conocida también con la denominación de *cameralia*. Esta es para Gasser, según su versión de 1729, la disciplina "mediante la cual un joven estudiante puede ser puesto en aptitud de servir útilmente a su señor".<sup>28</sup> Por su parte, su colega Dithmar explicó que enseña "cómo se pueden aumentar y mejorar los ingresos del Estado mediante el buen uso de los dominios y las regalías, así como de las prestaciones obligatorias de los súbditos y otros fondos públicos; y cómo tales ingresos deben ser empleados para la buena conservación de la comunidad".<sup>29</sup> Darjes tiene una versión similar a la anterior: la cameralística es "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".<sup>30</sup> Finalmente, Zincke afirmó en 1743 que la cameralia y la hacienda eran una sola disciplina, a la que llama ciencia cameral y financiera. Esta es "una ciencia práctica, por fundar, aumentar y mantener los medios de vida de un gran señor y de un Estado, al través de un buen manejo económico del país, y una buena administración para el bien del príncipe y del Estado".<sup>31</sup> Tal como se puede constatar en las exposiciones transcritas, la cameralística es entendida en lo fundamental como una ciencia que produce ingresos financieros al Estado, según interpretación de Dithmar y Zincke. Darjes y Justi, en contraste, la consideraron en el ciclo financiero completo: ingresos, administración y aplicación, si bien Justi no habla de finanzas, sino de medios; es decir, tiene una versión aún más general de la cameralia. En suma, tampoco hay unanimidad ni consenso de criterio para definir a la cameralística.

Obviaremos examinar a las finanzas, de algún modo ya tratadas, así como al comercio, disciplinas no estudiadas por la generalidad de los cameralistas como ciencias independientes, a excepción de Sonnenfels. En su lugar nos refe-

<sup>27</sup> Justi, *Elementos generales de policía*, p. 1.

<sup>28</sup> Citado por Schiera, *op. cit.*, p. 31.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 368.

<sup>30</sup> Citado por Small, *op. cit.*, p. 280.

<sup>31</sup> Citado por Schiera, *op. cit.*, p. 406.

riremos a una disciplina no especificada por los cultivadores de las ciencias camerales: la dirección, campo de estudio de enorme valor, pero que no mereció la explicitación individualizada como una ciencia concreta, tal como la economía, la cameralística o la policía. Sin embargo, su cultivo y desarrollo como tema dilecto del Cameralismo fue de gran relevancia.

Fue Julio Bernardo von Rohr, uno de los grandes precursores de las ciencias camerales, quien hizo una de las primeras sistematizaciones del concepto de dirección en 1716. El "arte de la dirección" (*Haushaltungskunst*) es, en su opinión, una "ciencia práctica que enseña cómo, en forma apropiada, se puede adquirir el dinero y los bienes, y cómo conservar y ampliar lo adquirido para la promoción y el mantenimiento de la felicidad temporal". Su proximidad a la categoría de cameralística es evidente. Rohr divide a la dirección en económica (*oeconomica*) de los príncipes y en económica de los particulares. La primera es la que nos interesa. Es denominada ciencia cameral, de finanzas y dominios y "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".<sup>32</sup> Esta parte de la dirección, por tanto, "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". De esta concepción de la dirección, todos los cameralistas son deudores de von Rohr.

Zincke, recordándonos la noción de von Rohr, dijo en 1751-1752 que "el uso de los medios de vida se llama dirección (*Wirthschaften*)".<sup>33</sup> En 1755 Justinos habla de la "gran dirección del Estado" y Darjes afirma en 1756 que "la ciencia de la dirección (*Wirthschaft*) puede hacernos capaces de lograr una dirección ordenada, donde haya sido imposible hasta ahora, y guiarnos asimismo hacia el desarrollo de la sociedad humana"; y agrega que una dirección ordenada comprende el mantenimiento, administración e incremento de los ingresos.<sup>34</sup> Pero el cameralista que dio un significado más preciso a la dirección, fue Schreber. En su opinión, la economía y la cameralia son la base en la que descansa la "ciencia general de la dirección (*Allgemeine Haushaltungswissenschaft*)", que es la disciplina que "revela cuáles son los males y las carencias del Estado, con referencia a la riqueza y al poder de los medios que necesita; ella se ocupa del estado de salud o enfermedad del cuerpo estatal y de sus diversas partes, y desde su punto de vista se puede definir la patología y terapia del Estado". En forma más general, sintetiza que la dirección es la "ciencia que enseña cómo fundar, incrementar y mantener el bienestar de los estados".<sup>35</sup>

Tampoco la dirección reclama unidad de criterio. Sin embargo, el que en las ciencias camerales no existiera tal unanimidad, ni el consenso, no es un defec-

<sup>32</sup> Citado por Small, *op. cit.*, p. 188.

<sup>33</sup> *Ibid*, pp. 252-53.

<sup>34</sup> *Ibid*, p. 270.

<sup>35</sup> Citado por Schiera, *op. cit.*, p. 338.

to, sino su gran virtud. Ello propició el debate, porque era a la vez su producto. El que las ciencias camerales se desarrollaran como ocurrió, fue porque el diálogo, la crítica y el intercambio de ideas alimentaron ese desarrollo.

Las ciencias camerales tienen mucho de práctica, pero no son empíricas. Son racionalistas, pero intuitivas. Ante todo, los cameralistas son buenos conocedores de la naturaleza humana. Las ciencias camerales, son un arte, y más aún, un arte del gobierno, pero basado en la mejor experiencia: la que suma la experiencia humana en general, no la experiencia propia, aunque esta no se descarta. **Las ciencias camerales son ciencias del Estado, una ideología del Estado absolutista**, al que representan y defienden. Su enemigo es el feudalismo, todavía presente en la organización social alemana.

No son disciplinas especulativas. No son morales, sino amorales. Tratan a la religión, pero son arreligiosas. Consideran que la historia y el futuro del hombre obedecen al desarrollo de su talento, no a la promoción por parte de seres suprahumanos. No hay teología ni mitos, no existe en ella el misticismo ni las proposiciones éticas. Son ciencias de la realidad, a la cual entienden y aceptan, pero quieren modificar. Conocen para transformar, el conocimiento en sí no entra en sus planes.

En contraste a las modernas ideas de la ciencia administrativa, cuyos cimientos descansan en el concepto de la "gestión de recursos escasos", a los que concibe ya producidos, no por producir, las ciencias camerales estudian no sólo cómo administrar recursos, sino cómo producirlos abundantemente para administrarlos mejor. Las ciencias camerales son disciplinas de la producción, administración y uso de recursos abundantes. Ellas usan un verbo en forma privilegiada y en sentido literal: *enseñar*. Las ciencias camerales enseñan cómo producir la riqueza, cómo administrarla y cómo aplicarla para favorecer su reproducción y, con ello, un ciclo perenne de creación de riqueza. Sin embargo el fin último y supremo no es la riqueza; ésta es un medio para alcanzar dos fines paralelos y superiores: la felicidad de los súbditos y el bienestar del Estado. Ambos se suman a la idea de prosperidad, de la cual los cameralistas fueron los grandes teóricos.

La economía es una de las ciencias camerales y, sin embargo, los cameralistas no siempre entienden lo mismo por ella. Algunos como Justi, al hablar de economía de Estado, presagian ya el uso de la noción de economía política; otros sin embargo lo hacen como un mero desdoblamiento de la economía doméstica, hacia la economía más general del Estado. La mayoría la concibe como dirección, gerencia o gestión, en fin, dentro de las afinidades de estas categorías. Tampoco las palabras son uniformes. Hay quien usa latinismos como *oeconomie* o quien usa palabras alemanas emparentadas: *Haushaltung* o *Wirtschaft*. Alguno más germaniza los latinismos y habla de *oekonomie*. Al final, el lector puede perderse en la trama conceptual y renunciar al estudio del Cameralismo. Aquí se ha tratado de contextualizar el uso de estas palabras, así como el empleo de las categorías.

---

Cameralística o cameralia parece un poco más precisa, siempre y cuando se logre distinguir de las ciencias camerales en general, cuestión que los cameralistas no hacen con frecuencia. Pero, por lo general, la cameralia es la administración patrimonial del Estado, la administración de los bienes del Estado como sujeto de derecho privado. Sería, a *grosso modo* y *mutatis mutandis*, los gérmenes del llamado sector paraestatal moderno. La administración del patrimonio estatal incluye empresas productoras, generalmente mineras, cotos de caza, salinas, fincas, tierras de cultivo y pastoreo, así como la administración de ciertos ingresos (sobre todo regalías, derechos, permisos, autorizaciones, etc.), su contabilización y aplicación. Para realizar esta actividad, el Estado cuenta con funcionarios particulares, distintos a los oficiales públicos. Dato curioso es que, este sector de la administración absolutista, cuyo origen es puramente medieval, sea a la vez el antecedente del aspecto productivo del moderno Estado burgués de derecho. Finalmente hay que consignar que, volviendo a su idea original, la cameralia tendió a confundirse con las finanzas públicas; así lo hizo Sonnefels, si bien, con más tino, von Justi también lo hizo, aunque conservándola en su estatus de ciencia independiente.

Las finanzas públicas fueron una innovación postrera en el esquema de las ciencias camerales. Von Justi fue quien la separó de otras materias y la concibió como disciplina cameral específica. En 1766 escribió su última obra, *Sistema de finanzas*, donde plantea lo mencionado. Por su parte, Sonnenfels, el último gran cameralista, propone tres ciencias camerales: policía, comercio y finanzas, y a cada una reserva un volumen en la obra que lleva el mismo nombre. El sentido que le dan tanto Justi como Sonnenfels es muy similar al que hoy día tienen, porque para ellos implicaba tanto lo relativo a ingresos, como lo correspondiente a su gasto, no sin dejar de incluir su administración.

El comercio fue incorporado por Sonnenfels como ciencia cameral independiente. Todos los cameralistas lo habían tratado con abundancia, inclusive los fiscalistas austriacos, de donde les viene la fama de "mercantilistas". Justi mismo lo consideraba como materia que debería impartirse junto con la policía. Pero, como dijimos, fue Sonnenfels quien consideró al comercio por separado y lo estudió con extraordinaria profundidad en el segundo volumen de su obra. La idea original de los cameralistas no discrepa mucho del concepto actual, salvo que, como dijimos, el comercio era entendido, en cuanto ciencia cameral, como uno de los mecanismos para fortalecer el poder del Estado y nada más.

Nos falta tratar a la policía, pero ella merece estudio especial.

## V

La ciencia de la policía es la disciplina cameral que tuvo un mayor desarrollo. Es más, no únicamente fue campo de cultivo en Alemania, sino en Europa en general, donde destacan especialmente Francia y España. La *Politeia* era entre

los griegos la forma establecida de gobierno, a saber, la democracia, aristocracia y monarquía. Latinizada como *Politia*, pasa a las lenguas occidentales como *policia*, pero teniendo 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, pero sobre todo en Francia, en el Ducado de Borgoña, que el concepto de policía adquirió una importancia operativa inmediata, de instrumento preciso en las manos del príncipe para perseguir sus fines políticos (o cumplir con los deberes de su Estado, que es lo mismo)".<sup>36</sup> Esta referencia de Pierangelo Schiera, se complementa con otro dato que da el mismo autor: del Ducado de Borgoña fue de donde pasó a Alemania, para convertirse en uno de los mejores instrumentos políticos para la 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 juspublicista que allí asumió —a causa de las distintas (mas anticipadas) condiciones constitucionales— la actividad del Estado". Se refería, por tanto, a "la defensa de la soberanía frente a las persistentes fuerzas excéntricas dirigidas a conservar o a reconquistar los antiguos privilegios locales". La policía, agrega Schiera, 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)".<sup>37</sup> Esto es de extraordinaria importancia, porque determinó el carácter preciso que adquirió la ciencia de la policía en Francia y luego, por su influencia, en España.

Alemania fue caso diferente, explica Schiera: "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 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,

<sup>36</sup> Schiera, "Estado de policía", *Diccionario de Política*, K-Z, p. 615.

<sup>37</sup> *Ibid.*, pp. 615-616.

---

en lo esencial fue el principal instrumento con el cual el príncipe logró realizar su propio esquema centralizador y al mismo tiempo justificarlo históricamente".<sup>38</sup>

El desenvolvimiento que la policía 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 ciencia de la administración del Estado burgués de derecho, una de las grandes contribuciones francesas a las ciencias sociales. En Alemania la policía es un proceso paralelo y asociado al desarrollo del Cameralismo, y desde el siglo XVIII la ciencia de la policía es una de las tres ciencias camerales.

No sería exagerado decir, de ningún modo, que la policía fue uno de los elementos motores del nacimiento del Cameralismo. De hecho es la única disciplina preexistente a las ciencias sociales y, dicho sea de paso, la literatura administrativa de la policía era muy abundante cuando el Cameralismo comenzaba su desarrollo. La policía fue cultivada por Melchor von Osse y principalmente Luis von Seckendorff, entre los precursores del Cameralismo, y naturalmente también por los cultivadores de las ciencias camerales.

El lugar que ocupó la ciencia de la policía en el concierto de las ciencias camerales fue, por lo general, de privilegio. A excepción de algunos profesores, la mayoría de los catedráticos le dieron un papel de máxima importancia. Fueron especialmente Justo Cristóbal Dithmar y Juan Enrique von Justi quienes más y mejor la cultivaron. Justi privilegió a la ciencia de la policía e hizo girar a su alrededor al resto de las ciencias camerales. Pierangelo Schiera, uno de los más distinguidos estudiosos contemporáneos del Cameralismo, ha dicho con razón que la ciencia de la policía fue la creatura predilecta de Justi.

La ciencia de la policía tuvo una evolución cíclica en el seno de las ciencias camerales. Como hemos dicho, ya tenía cierto desarrollo como disciplina aun antes que el Cameralismo surgiera y por tanto con antelación al nacimiento de las ciencias camerales. Esto hay que analizarlo con profundidad, porque la existencia de la policía tiene una etapa precameral y una propiamente cameral. Por cuanto a la primera, que como pudimos apreciar fue trabajada por algunos precursores del Cameralismo, consiste en lo fundamental en un conjunto de disposiciones y reglas propiamente gubernamentales que, en esencia, se aplicaban a la vida urbana. La policía no era aún una ciencia, sino un conjunto de prácticas administrativas orientadas a estimular la convivencia social, asegurar el 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.

---

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 616.

Estas materias nunca dejaron de ser tratadas, pero cuando la policía comenzó a ser estudiada como ciencia y ser enseñada junto con la economía y la cameralia, lo que hasta el momento eran medidas preventivas y correctivas, se convirtieron en mecanismos de promoción y desarrollo. Gasser y Dithmar la impartieron dentro de esta perspectiva en la Profesión en Economía, Policía y Cameralística. Zincke y Schreber le dieron un lugar secundario, porque se inclinaron preferentemente por la economía. Por lo general, la ciencia de la policía fue considerada como una de las ciencias camerales y a la vez como disciplina política o muy emparentada con ella. Algunos autores la entendieron como parte del arte del gobierno. Pero, de conformidad con su evolución cíclica, la ciencia de la policía tendió a hacerse independiente de las otras ciencias camerales, pero sin dejar de ser una de ellas. A pesar de que Sonnenfels continúa 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 usaba su libro en la Universidad de Viena, la ciencia de la policía tendió hacia su independencia.

El que von Justi haya sido considerado como el verdadero profeta del Cameralismo, a decir de Otto Mayer, obedece en buena parte a su idea de especializar a las ciencias camerales. Fue el único que preparó libros específicos para cada una de las ciencias camerales: *Economía de Estado* en 1755 para economía y cameralística; *Principios de ciencia de la policía* en 1756 para ciencia de la policía; *Sistema de finanzas* en 1766 para la hacienda. Es más, la ya citada obra *Los fundamentos del poder y el bienestar de los estados o Exposición de todas las ciencias de la policía*, constituye una ampliación de los *Principios*. Ese afán de especializar a las ciencias camerales entre sí, le llevó asimismo a diferenciarla de las ciencias no camerales, como la ciencia política, a la cual dedicó dos obras: *Naturaleza y esencia de los estados* (1759) y *Tratado del buen gobierno* (1760). Su gran propósito era el de distinguir, en especial, a la ciencia de la policía y a la ciencia de la política como disciplinas que estudiaban dos formas de acción del Estado emparentadas y complementarias, pero diversas, a saber: la policía y la política.

En Europa, en general, la ciencia de la policía fue campo de cultivo. Francia y España, como lo hemos señalado, destacan en este aspecto. En ambos países la policía fue cultivada, pero no en la modalidad cameral, y nunca dejó de ser una disciplina intelectual independiente, por más que no fue llamada "ciencia". En Francia fue escrito el primer gran trabajo de policía considerada como materia independiente: *Tratado de la policía* de Nicolás Delamare, quien lo redactó entre 1705 y 1713, en cuatro muy gruesos volúmenes. De ella, Tomás Valeriola hizo una traducción parcial y acomodada a las instituciones españolas, cuando ya concluía el siglo XVIII, que tituló *Idea general de policía* (1798-1805). Hay que agregar que esta traducción fue un plagio, porque Valeriola nunca señaló a Delamare, pero que gracias a esto la ciencia de la policía se difundió en España.

También fueron traducidos al español von Justi y el Barón von Biefeld, el segundo por dos personas diferentes: De la Torre y Mollinedo, y Valentín de Foronda. Sin embargo, los tratados españoles de policía son de altísima calidad, según lo podemos observar en Francisco Romá y Rossell, y en el propio Foronda. 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 obras 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 Villarroel, ambos elaborados a finales del siglo XVIII: 1788 y 1787, respectivamente.

Aunque los tratados de policía franceses y españoles son de alta calidad, no tuvieron esa idea alemana del fomento que hizo de la policía una fuerza activa que se encaminaba a nutrir el poder estatal. Esto, sin embargo, no merece más a una versión sobre la otra, sino que sólo marca las diferencias que las identifican en sus peculiaridades, y nada más.

Hay que decir que Albion Small había comentado que, “usando el término en el sentido en que son entendidos. . . , los cameralistas no fueron primordialmente economistas. Fueron esencialmente científicos de la política”.<sup>39</sup> Es más, contrario a la opinión del politólogo alemán decimonónico, Gaspar Bluntschli, que no concedía crédito alguno a los estudiosos alemanes de la política durante los siglos XVII y XVIII, Small responde: “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”.<sup>40</sup>

Tal como lo hemos podido observar, los cameralistas deben ser agregados dentro del grupo de autores que han cultivado el estudio del Estado, pero desde la perspectiva de la ciencia de la administración. Ya lo hemos dicho, fueron los productores de la teoría de la administración pública del Estado absolutista. Los cameralistas examinaron a la administración pública en su doble e íntima dimensión de materia y estudio, de *praxis* y teoría. Nunca, como lo explica Small, fueron “meramente teóricos de academia”, pero tampoco, diríamos, ídólatras del empirismo. En este sentido, Albion Small los ha definido de manera magistral: “los cameralistas fueron ante todo administradores teóricos y prácticos”. Más aún, “el Cameralismo de los libros fue una teoría y una tecnología del gobierno”, en fin, “fue una tecnología administrativa”.<sup>41</sup>

<sup>39</sup> Small, *op. cit.*, p. XIV.

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> *Ibid.*, pp. 152 y 591.

## VI

La teoría de la administración pública ha estado parcialmente implicada, hasta nuestros días, en una serie de consideraciones erráticas y tergiversadas. Estas consideraciones tienen como causa última la ignorancia de las fuentes históricas e intelectuales en las que tiene su origen. Asimismo, los particularismos nacionales han coloreado los desarrollos locales de la ciencia de la administración y con frecuencia son importados irreflexivamente de unos países a otros. No ha existido un cuadro completo y sintético que establezca una genealogía del desenvolvimiento de la ciencia de la administración en el mundo occidental. Algunos profesores de administración pública aún creen que la ciencia de la administración acaba de nacer y otros más, paradójicamente, siguen considerando que la administración pública es ajena al conocimiento científico.

Este libro está encaminado a esclarecer los puntos oscuros que distorsionan la real imagen de la ciencia de la administración; a situar, en su fluir histórico, las líneas de desarrollo de la ciencia de la administración.

La ciencia de la administración, como otras disciplinas sociales, es el conocimiento de un campo u objeto de estudio. La ciencia de la administración, para decirlo llanamente, estudia a la administración pública. Tal es el objeto de sus reflexiones. El origen de la ciencia de la administración es precisable en el tiempo y en el espacio, aunque ciertas consideraciones deben ser mencionadas. A ello nos dedicamos enseguida.

Asumir una posición nominal sobre la ciencia de la administración sería equivocado. Este no ha sido siempre su nombre, por más que lo estemos utilizando desde hace casi 200 años. Tampoco el listado de materias relativo al campo actual de estudios daría una versión exacta, ni remotamente, del objeto de estudio de la ciencia de la administración. Hay que recurrir a reflexiones profundas y análisis completos para establecer, con precisión, el ser y el devenir de la ciencia de la administración.

La ciencia de la administración contemporánea es un producto histórico, el resultado de un proceso que ha cruzado el tiempo. En su punto remoto de origen, las disciplinas que estudiaban a la administración pública habían tomado su nombre de una institución administrativa europea: la Cámara o centro vital de la administración pública. Estas disciplinas, como hemos visto, se denominaban *ciencias camerales*.

Las periodizaciones hoy día usadas, siendo tan útiles, sin embargo son una ayuda accesoria. Sirven fundamentalmente como convención y marco de referencia. Asimismo, son inaplicables para todos los países por igual. Sólo en atención a las reservas expuestas, es que las periodizaciones pueden servir eficientemente al objeto al que se aplican.

Las periodizaciones, si seguimos la de los siglos, merecen entonces consideraciones con respecto a los países. Dicho de otro modo, el desarrollo de las disciplinas administrativas que estamos examinando no tiene homogeneidad

en Europa. Por ejemplo, en Francia el cultivo de la policía se intensificó en el siglo XVIII y no trascendió de él. En España, iniciado en el último cuarto de ese siglo, todavía abarca la primera década del XIX. En contraste, Alemania observa vivas y activas a las ciencias camerales durante la primera mitad del siglo XIX. La respuesta de la asincronía en el desarrollo de estas disciplinas, se encuentra en el tránsito del Estado absolutista al Estado constitucional.

El que el Estado absolutista haya sido eliminado radicalmente, de un golpe, como en Francia, o que haya sido abolido gradual y casi pacíficamente, como en España y Alemania, determina directamente el grado de rapidez de desaparición, en su caso, de la ciencia de la policía o de las ciencias camerales, porque éstas son las ciencias administrativas que estudian a la administración del Estado absolutista. Y, por extensión, en la medida en que el Estado de derecho sustituye al Estado absolutista, sea rápida o lentamente, el momento de aparición de la moderna ciencia de la administración se adelanta o retrasa. En resumen, ya se trate de las viejas ciencias camerales, ya lo sea de la nueva ciencia de la administración, el desarrollo histórico del Estado determina el desenvolvimiento de las disciplinas que estudian a su administración.

Lo anterior nos permite, a partir de este momento, prescindir de llamar "moderna" ciencia de la administración a nuestra disciplina, para referirnos a ella llanamente como ciencia de la administración.

La periodización de la ciencia de la administración, por tanto, no debe ser secular. Las ciencias camerales y la doctrina de la policía aún se cultivan en el siglo XIX, en tanto que la ciencia de la administración comienza a serlo en Francia desde la última década del XVIII. Es mejor que nos atengamos a una periodización política, en la que fijemos como fase absolutista al estudio de las ciencias camerales y como fase del Estado de derecho a la propia de la ciencia de la administración. El parteaguas entre una y otra es diferente en cada país, a saber, Francia, España o Alemania.

Hasta el momento sólo nos hemos referido a estos países. Esto permite afirmar, tajantemente, que la ciencia de la administración de ayer y hoy es una disciplina europea, que todos los países del mundo han tenido que importar, sin excepción, cuando menos los relativos al mundo occidental. Nosotros no escogimos estos países, ni tenemos preferencia por ellos. Sencillamente, en ellos es donde, antes que en otro lugar, se inició el cultivo de las ciencias camerales y la policía, así como de la ciencia de la administración. Pero como sólo nos interesa aquí la última, a ella nos remitimos.

Francia, España y Alemania representan analogías y diferencias. Hay asimismo puntos históricos de contacto, influencias que van de un país a otro. Encontramos que en estos países, tal como lo hemos podido constatar, la vieja y la nueva ciencia fueron cultivadas en su momento. Si tuviéramos que afirmar, rotundamente, que las disciplinas administrativas tuvieron un lugar y un tiempo específico de origen —y esto hay que hacerlo—, lo haríamos de tres maneras:

Primero: que en Francia, en 1705, Nicolás Delamare en su *Tratado de la policía* había formulado los elementos fundamentales de nuestra materia; pero que fue en Prusia, entre 1755 y 1756, que Juan Enrique von Justi elaboró en su *Economía de Estado* y sus *Principios de ciencia de la policía*, los principios científicos de las ciencias camerales. Dicho agregadamente, el desarrollo de estas ciencias es un esfuerzo asociado —por más que el tiempo y la distancia separe a los autores—, pero que tocó a un cultivador sintetizar y desenvolver los principios que dan vida y objeto a las ciencias de la administración de entonces: von Justi.

Segundo: las ciencias camerales son históricas, corresponden a una forma de Estado específica, el absolutista, de modo que al desaparecer su objeto de estudio desaparecen ellas mismas. Y así ocurrió. Dentro de una idea estrictamente utilitaria, estas disciplinas sólo sirven al Estado al cual son aplicables. Pero, tal como lo demostró Tocqueville en *El antiguo régimen y la revolución*, ciertas instituciones son legadas al nuevo Estado, algunas tan importantes como la centralización administrativa. Estas instituciones llevan como compañía, muchas veces, las ideas que abstractamente las representan y estas ideas pueden ser adoptadas, adaptadas y nuevamente desenvueltas a favor del nuevo Estado. Otras veces las ideas sobreviven por fuerza propia y cambiando de ropaje, siguen vivas y activas. Esto ocurrió con la policía, que en la época del Estado de derecho asumió nuevos significados y se volvió a utilizar vigorosamente. En suma, tanto las instituciones como las ideas cameralistas, aunque selectivamente, fueron heredadas y reformadas por el nuevo Estado, y ocasionalmente sólo se recurrió a un cambio de denominación.

Tercero: lo anterior explica porqué el Estado constitucional, aún recibiendo contribuciones del pasado, reclama para sí una nueva disciplina: la ciencia de la administración. De acuerdo con todo lo anterior, puede decirse que la ciencia de la administración nace en Francia en 1808, por efecto del pensamiento y la pluma de Carlos Juan Bonnín en sus *Principios de administración pública*.

A lo anterior hay que agregar que, además de las condiciones históricas que se refieren al tránsito del Estado absolutista hacia el Estado burgués de derecho, se debe también considerar la modalidad específica de ese cambio. Dicho en otras palabras, el tránsito aludido tiene dos variantes, una revolucionaria en Francia, otra reformista en España y Alemania. Sin embargo, los tres países tienen el denominador común de compartir proyectos de reforma administrativa asombrosamente análogos. El periodo que va del último cuarto del siglo XVIII, a la primera mitad del XIX, en el que el Estado absolutista en estos tres países emprende reformas profundas en su administración, también está fincando las bases históricas del arranque de la ciencia de la administración.

Existe una relación directa entre las reformas administrativas absolutistas en Francia, España y Alemania, y el nacimiento de la ciencia de la administración. Esta relación no es de causa-efecto, ni tampoco tiene naturaleza mecánica. Son las leyes del desarrollo histórico de la sociedad, esa fina red de

conflictos y armonías, las que dictan tal relación. Esa red está formada por la división y los conflictos de clase, las revoluciones exitosas o fracasadas de la burguesía por tomar el poder, sea en 1789, sea en 1848; por el esfuerzo del Estado absolutista por perpetuarse, por las reacciones y contrarrevoluciones de la aristocracia para no ser desplazada de la cumbre de la sociedad.

En Francia, la reforma administrativa es ejecutada por Turgot algunos años antes de que estallara la Revolución. Ocurrió antes de esa gran explosión social. Javier de Burgos la concibió en 1826 para España y la ejecutó en 1833-34, luego de alternancias en el poder entre liberales y conservadores. El Barón von Stein la hizo en Prusia luego de la catastrófica derrota en Jena en 1806. Los tiempos y las finalidades nacionales varían, pero el propósito último, conservar al Estado absolutista, es el mismo.

Las tres reformas fracasaron parcialmente. Todas fueron obstaculizadas por los sectores reaccionarios de la aristocracia, con lo cual sellaron su destino; es decir, la pérdida del poder. Pero las reformas fracasaron inmediatamente, no a largo plazo. Desataron fuerzas cualitativas y cuantitativas poderosas que fueron mermando lenta pero inexorablemente al antiguo régimen en España y Alemania, en tanto que en Francia lo derrumbaron de un solo golpe. Al fin de cuentas, las viejas instituciones administrativas desaparecieron y con ellas la mayoría de las ideas que las interpretaban. Se había creado una nueva administración pública y por tanto existían las condiciones para renovar a las disciplinas administrativas del pasado, o bien marginarlas parcialmente. Esta tarea fue de los doctrinarios.

En Francia, Carlos Juan Bonnin inauguró la nueva era, universalmente hablando. Con todo derecho, él tiene la paternidad de la ciencia de la administración. Javier de Burgos fue en España, a la vez, el reformador y el doctrinario, porque en sus escritos oficiales y en sus doctas lecciones académicas, amén del ejercicio de la administración pública, llevó de Francia a España a la ciencia de la administración. En Alemania, un erudito profesor llamado Lorenzo von Stein, aprovechó su larga estancia en Viena para reformular las bases de las ciencias camerales en su país natal y en Austria, y realizar una aportación de efectos universales sobre la ciencia de la administración.

Bonnin inició su actividad intelectual, como dijimos, en 1808. Javier de Burgos en 1826 y Lorenzo von Stein en 1865. Estas fechas deben ser permanentemente recordadas, porque son los puntos dispares del arranque de la ciencia de la administración universalmente consideradas.

## VII

Las ciencias camerales, vivas aún a mediados del siglo XIX, todavía son materia de enseñanza en Viena en 1848. Pero, llegado el año de 1865, puede ya declararse que oficialmente han dejado de existir. Entonces, aunque todavía subsistieron algunos de sus elementos e incluso se seguían produciendo obras

que llevaban su título, las ciencias camerales habían sido sustituidas por la ciencia de la administración en Alemania y Austria.

Sin embargo, como ha dicho Marx, el hombre desecha lo que no le sirve y conserva lo que considera como parte de su progreso futuro. Ello hizo que la antigua composición de las obras cameralistas se conservara cuando se comenzaron a elaborar los tratados de ciencia de la administración. Pero no fue sólo la conservación de la forma, sino también del fondo, porque se preservó asimismo la idea de las ciencias camerales, a saber, que la justificación teórica de los estudios en administración pública se encuentra en la aplicación del conocimiento a la prosperidad del Estado. Así, los tratados de ciencia de la administración eran a la vez manuales de activación de los centros vitales del Estado, para encastrarlo hacia su desarrollo y por tanto a la expansión de sus fuerzas interiores. No es otro el espíritu de Lorenzo von Stein al escribir su célebre obra *La teoría de la administración*, con la cual, publicada en 1865, puede decirse que oficialmente nace en Alemania la ciencia de la administración.

En el seno de esta magna obra de Stein, ocurre un proceso de fusión de todo el conocimiento cameral, en el que desaparecen las antiguas divisiones entre las ciencias camerales, y todo ese conocimiento queda asimilado y conjugado con las contribuciones frescas que está comenzando a aportar la ciencia de la administración. Pero es esencialmente la ciencia de la policía la que colabora a la formación de la ciencia de la administración, cuyo sentido, espíritu y principios son recogidos en lo esencial por la nueva disciplina. Por tanto, como lo sostienen con acierto muchos de los cultivadores contemporáneos de nuestra disciplina, bien puede afirmarse que en buena parte entre la ciencia de la policía y la ciencia de la administración ocurrió un mero cambio, aunque ciertamente sucedieron adaptaciones pertinentes al nuevo Estado para el cual estará al servicio: el Estado burgués de derecho.

No obstante lo mencionado, el proceso de tránsito entre la ciencia de la policía y la ciencia de la administración, ocurre mucho antes que en Alemania y Austria. Delamare, de cuyo *Tratado de la policía* hemos tenido ocasión de mencionar, escribió su obra dos décadas antes de que se establecieran las cátedras camerales en suelo germánico. Seguramente Carlos Juan Bonnín fue uno de los lectores del libro mencionado y, también, seguramente consultó la versión francesa de los *Principios de ciencia de la policía* de von Justi, publicados en París en 1769. Pero, quizá por los escrúpulos propios de un republicano, no hace referencia alguna a los libros de policía.

Bonnín sabía que el concepto original de policía se había pervertido durante el Antiguo Régimen, por lo que prefiere referirse a la *administración*, en el sentido que hoy tiene y a él debemos el que la concebimos así. Bonnín afirmaba que “la policía entre los antiguos significaba la forma de institución de la sociedad y tenía un sentido político. Al perder este sentido entre los europeos, en lugar de constituirse en aquella vigilancia cuyo objeto es la seguridad, tranquilidad y salubridad públicas, degeneró en inquisición, carácter distintivo de

la debilidad y la tiranía, es decir, el miedo que constituye la base de sus gobiernos".<sup>42</sup>

Habiendo sufrido semejante degeneración de significado, la policía no podía en Francia referirse a las actividades de un Estado de derecho, cuando se había convertido en inquisición y terror. Eso explica porqué Bonnin prefirió el concepto de administración pública y referirse a ciencia de la administración. Sin embargo, también en Francia existe una conservación sustancial del significado de policía, habiéndose desechado su denominación. En este sentido, Bonnin dice: "definiré pues a la administración pública: es una potencia que arregla, corrige y mejora todo cuanto existe, y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas".<sup>43</sup>

El parentesco de la definición bonniniana de administración evoca, *mutatis mutandis*, la categoría de policía concebida por Juan Enrique von Justi, de la que recordamos que alude a las leyes y reglamentos encaminados a la consolidación y aumento del poder del Estado, a su buen uso, a dar felicidad a los súbditos. En ambas categorías se encuentra una idea similar, es decir, que la administración pública es capaz de realizar actividades que expandan las fuerzas interiores del Estado.

A Lorenzo von Stein no repugna la noción de policía, sino por lo contrario, la conserva y desenvuelve en sus trabajos. Es más, asegura que la ciencia de la policía es el centro y ánima de las ciencias camerales, a las que, como conjunto, considera como antecedente de la ciencia de la administración. Afirma que "contemporáneamente, el quehacer práctico de un conocimiento especializado en las distintas partes de la administración, hace surgir el sistema de las ciencias camerales, que para lograr su propósito práctico derivaron en el estudio teórico de la ciencia de la administración".<sup>44</sup>

No hay duda, son Bonnin, en Francia y Stein en Alemania quienes transforman la ciencia de la policía y a las ciencias camerales, en ciencia de la administración, y ellos deben ser justamente considerados como fundadores de nuestra disciplina en el sentido en que hoy es cultivada. Hay que agregar un dato importante, a saber, que von Stein pasó algunos años de su juventud en París, estudiando a la Revolución Francesa, el socialismo y el comunismo. En su estancia parisina, Stein conoció a personas interesantes y abrevó en literatura progresista. Parece muy probable que Stein leyera alguna de las varias ediciones de los *Principios* de Bonnin y que fuera por tanto Bonnin el que lo indujera a cultivar posteriormente a la ciencia de la administración, en forma extraordinariamente similar a como lo había hecho el pensador administrativo francés.

<sup>42</sup> Bonnin, *Compendio de los principios de administración*, p. 291.

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>44</sup> Von Stein, *La scienza della pubblica amministrazione*, p. 22.

## VIII

Tradicionalmente, desde el siglo XVIII, las ciencias de la administración ha sido una disciplina que estudia al Estado. Hoy día en que el Estado ha ampliado sus actividades y potencia sus fuerzas extraordinariamente, no tiene por qué haber cambios: la ciencia de la administración será todavía una teoría del Estado.

Bonnin bautizó a la *ciencia de la administración* tal como la conocemos, aunque ciertamente alternaba como denominación el llamarla *ciencia administrativa*. En Francia se adoptó el segundo nombre, en tanto que en España se optó por el primero. En Alemania, desde los días de Stein, se le llamó *teoría de la administración*, en tanto que en Italia se prefirió llamarla *ciencia de la administración pública*. Pero en todo caso, sea a la francesa, a la española, a la alemana o a la italiana, se trata de la única y misma disciplina: la ciencia de la administración.

Entre los anglosajones no se emplea ninguna de las denominaciones mencionadas. Sin embargo, tempranamente W.H. Moreland introdujo en las Islas Británicas a la ciencia de la administración, en el sentido continental, bajo el título de *ciencia de la administración pública*. Por su parte, aún siendo aceptada de principio la denominación de ciencia de la administración, de título y contenido, en Estados Unidos se fue prefiriendo el llamarla *estudio de la administración pública*. Todavía más, en Inglaterra también se pensó en 1900 y 1939 que no existió una ciencia de la administración, sino una *filosofía de la administración*. También, ya se trate de Inglaterra, ya lo sea de Estados Unidos, es la ciencia de la administración lo que se ha cultivado, aunque con denominaciones diversas.

Tradicionalmente, de los tiempos camerales a la fecha, cuando nos referimos a administración lo hacemos a administración pública. Administración es igual a administración pública. Recientemente, algunas nociones han pervertido esta identidad, asignándole a administración un sentido genérico en el que se pretende fundir a la administración pública y la administración privada, tendencia confusa agudizada por las malas traducciones del inglés que vierten al castellano *management* por administración, cuando aquella significa dirección, manejo, gestión o gerencia.

Tampoco antaño, como lo hemos observado, nuestra disciplina tenía una única denominación. Entre los cameralistas, inclusive, se cultivaban hasta tres ciencias de la administración: economía, policía y cameralística, y después comercio y finanzas. Y sin embargo, todas ellas estudian a la administración pública. Únicamente en esta época es aceptable la referencia a las ciencias de la administración, algo que no puede ocurrir hoy día.

Todavía es más equivocada la versión que asigna a la ciencia de la administración un carácter multi o interdisciplinario, y que al confluir en su seno disciplinas diversas, asemeja una agregación sucesiva de conocimientos definidos como enfoques especializados sobre la administración pública. De este modo,

habría tantos enfoques sobre la administración pública, como disciplinas acudieran a ella para formarla, habiendo entonces aproximaciones tales como la sociológica, la psicológica, la económica y hasta la ¡política!, esto último una verdadera aberración, porque la política y la administración tienen una relación hermanada. Si esto fuera cierto, entonces también la sociología sería pluridisciplinaria y tendría un enfoque psicológico, otro económico y uno más administrativo. Pero esto no es así, ni la sociología ni la ciencia de la administración son disciplinas de encrucijada, ni tampoco residuales.

Próxima a la idea anterior es la de la aplicación de metodologías multidisciplinares, esencialmente las analógicas, tales como la cibernética, la teoría general de sistemas y el llamado análisis de las organizaciones. Estas metodologías, de indudable utilidad para la investigación, se han transformado de herramientas del conocimiento, en el conocimiento en sí, mutando su condición instrumental en patrón o modelo que se cree —erróneamente— es capaz de interpretar a la realidad. Todas las ciencias sociales han sido invadidas por estas metodologías, lo que incluye a la ciencia de la administración. De ellas esperamos, únicamente, su mero auxilio instrumental, nada más.

Pero mucho más equivocadas son las versiones de la administración pública al través de la administración privada, como las que ya se han mencionado, y que han conseguido parcialmente que los científicos de la administración pública se hayan preocupado más por el examen de las funciones adjetivas de la misma, que las funciones sustantivas que le dan razón de ser. Esta versión ha hecho, en buena parte, que algunos cultivadores de la ciencia de la administración se hayan retirado del análisis de la actividad del Estado y se introdujeran en el estrecho pasillo de la gestión interna de los recursos del Estado, solamente. Aceptar esto, es negar la sustantividad del Estado y por tanto estar tejiendo conocimiento en algo que dista mucho ser ciencia de la administración.

El Estado es el objeto de estudio de la ciencia de la administración, pero ésta no monopoliza el examinarlo científicamente. Desde sus respectivas inclinaciones, el Estado es también estudiado por la ciencia política, la economía política, y el derecho público. Ya los cameralistas advirtieron, desde su tiempo, que el Estado era campo de estudio de las ciencias camerales y del arte del gobierno o política, esto no hay que olvidarlo.

Antaño se sostenía, como lo hizo Lorenzo von Stein, que la administración pública es el Estado en actividad y que por extensión tal actividad era la materia propia de la ciencia de la administración. Hay que señalar, sin embargo, que más precisamente la ciencia de la administración estudia a la actividad estatal cuando se enfila a expandir las fuerzas interiores del Estado. La ciencia de la administración es la disciplina social aplicada a los problemas del Estado, que estudia cómo hacer que el Estado incremente sus fuerzas y se desarrolle en cuanto tal. Ya en 1755, von Justi había identificado esas fuerzas con el talento humano y los medios muebles o inmuebles. Por tanto, la ciencia de la admi-

nistración estudia al Estado cuando tiende a potenciar sus fuerzas e incrementar su poder.

Sin embargo, la expansión del poder del Estado no tiene su objeto en sí mismo, sino en el seno de la sociedad civil, de la cual es su organización política. Ello hace que el Estado atienda el desarrollo del elemento constitutivo de la sociedad, el hombre, para realizar su propia finalidad: potenciar su poder. Las ciencias camerales estudiaban cómo potenciar al *hombre común*, es decir, al ser humano integrado en comunidad. Enseñaban cómo nutrirlo, cómo proveerlo de los medios de vida, es más, cómo dotarlo de la educación, la comodidad y el descanso, que potenciaran su talento. El objeto del Estado era el hombre vivo, activo y productivo, el hombre capaz de crear los medios necesarios para producir a la vez los medios del Estado.

En el siglo XIX, el advenimiento del Estado burgués de derecho llega con cambios fundamentales: ahora los derechos del hombre y el ciudadano se juzgan inherentes a la persona humana, inalienables y propios de él. Tal es la condición humana. La atención del Estado se encamina desde entonces a cuidar al *hombre individual*. El Estado anima la vida individual y privada, porque con ello asegura la realización de su finalidad y por tanto el expandir sus fuerzas interiores.

Ayer y hoy, la ciencia de la administración es la ciencia social que estudia las relaciones entre el Estado y la sociedad, particularmente en aquella dimensión que Bonnin concebía como *relaciones públicas administrativas* y que eran aquellos vínculos que unían al Estado como totalidad y a los individuos considerados como seres genéricos. También estos vínculos incluían a la esfera de vida de los particulares, pero sólo cuando ella se relacionaba de algún modo con el Estado, vínculos que Bonnin llamó *relaciones administrativas civiles*. La ciencia de la administración comprende, entonces, un magno conjunto de relaciones que vinculan al Estado y la sociedad, y los hacen vivir a la vez en conflicto y armonía, pero vivir.

La administración pública se ocupa del hombre, en todos sus aspectos. Cuida de él, le da comodidades, lo protege; pero ello no lo hace con un sentido altruista, está muy lejos de hacerlo, porque su único objeto es el Estado. Cuida al hombre, porque de ello depende el cuidado del Estado. Aquí no caben consideraciones éticas, sino científicas. Stein había advertido que una sociedad de pobres, empobrece al Estado; que una sociedad de ricos, enriquece al Estado. Está claro: la administración pública cuida al hombre, porque en ello va la existencia del Estado. Incluso, cuando la ciencia de la administración comprende entre sus materias a la moral, lo hace por mera conveniencia instrumental. Le interesa el hombre moral sólo en su condición de elemento de sus fuerzas, únicamente en condición de parte integrante del orden social. Es todo.

Dentro de los terrenos de la ética, la ciencia de la administración se preocupa de la forma en que la moral puede fomentar u obstruir la expansión de las fuerzas del Estado. Así, su preocupación por la indigencia, delincuencia, orfan-

dad, vicio, prostitución, etcétera, descansa doblemente en que constituyen un problema moral y a la vez una limitante al desarrollo del Estado. Sin embargo, hay que advertir que juzga a estos problemas como fallas del funcionamiento del Estado en su empeño por desarrollar a la sociedad civil, no como lo que son: condiciones estructurales propias de un régimen de producción determinado. Por tanto, más que empeñarse por darles solución de fondo, la ciencia de la administración los concibe como atenuables, como dolencias sociales cuyos efectos pueden ser mitigados. En todo caso, la ciencia de la administración es una teoría del desarrollo del poder del Estado, nunca una concepción revolucionaria del estado de cosas.

La administración pública es también entendida funcionando positivamente. Ocurre así, cuando los científicos de la administración examinan a la estructura económica, a la que por lo general estudian en sus actividades industriales, comerciales, agrícolas, ganaderas, silvícolas, crediticias, monetarias, etcétera. Asegurando la producción de riqueza, el Estado garantiza la transferencia de medios de la sociedad en la cual son creados. El Estado se interesa asimismo por hombres sanos y bien alimentados, por seres humanos que vivan en condiciones sanitarias adecuadas y al margen del riesgo de las epidemias, asentados en terrenos limpios y cuya agua y aire translucen pureza. Optimización, tal sería aquí un propósito del Estado.

Finalmente, el Estado se preocupa también del desenvolvimiento del talento humano. Por lo cual establece o autoriza el establecimiento de todo tipo de instituciones educativas, bibliotecas, museos, centros recreativos y exposiciones científicas y culturales. Un hombre instruido, capaz de desenvolverse a sí mismo, es un medio a la vez de la superación de la sociedad de la que forma parte y por extensión integrante de los medios que el Estado requiere para su desarrollo.

Todo lo anterior concluye en que el hombre, en su condición de administrado, es para la ciencia de la administración tan importante como el administrador.

No debemos sorprendernos que durante el siglo XIX y como secuela de los progresos administrativos del siglo XVIII, un tratado de ciencia de la administración integrara su tabla de materias con temas relativos a los aspectos materiales, físicos, morales e intelectuales de la vida humana, cuando semejantes aspectos respondían sustancialmente a la idea de que la procuración del desarrollo integral del hombre era una condición inexcusable del desarrollo del Estado. Muy bien entendida la administración por Javier de Burgos en 1826, encontró que su carácter era precisamente la omnicomprensión.

Difícilmente se encontrará entre los científicos de la administración un espíritu de crítica y mucho menos de autocrítica. En buena medida son ideólogos del Estado burgués de derecho, Estado al cual no observan como objeto de contemplación, sino como una entidad en cuyo desarrollo se encuentran comprometidos. Muchos de ellos son primariamente servidores del Estado, otros catedráticos universitarios, unos más combinan ambas actividades. Sin

embargo, aunque ciertamente son ideólogos del Estado, en tal condición se enteran de su naturaleza. No sería posible enseñar sobre los modos de acrecentar su fuerza, si no se conociera profundamente a la naturaleza estatal.

En el siglo actual la ciencia de la administración ya no es una ideología del Estado. Su compromiso es con la objetividad. Ahora, potenciar al Estado descansa en el conocimiento nacido de la investigación científica y del razonamiento objetivo. La ciencia de la administración es una disciplina aplicada a los problemas administrativos del Estado, pero tal aplicación obedece a los dictados de un compromiso irrenunciable con la veracidad que brota de los hechos.

## IX

El tránsito de las ciencias camerales a la ciencia de la administración, tuvo como marco histórico el reemplazo del Estado absolutista por el Estado burgués de derecho. La administración pública, antaño sujeta a la voluntad regia, fue sometida a una Constitución política. Este hecho influyó considerablemente en el desarrollo de la ciencia de la administración, porque prohibió al mismo tiempo el desenvolvimiento del derecho administrativo como disciplina académica, ocurriendo entre ambos constantes y variados intercambios. Jorge Langrod, un estudioso contemporáneo de la ciencia de la administración, ha examinado el complejo problema que históricamente ha sido la relación habida entre la ciencia de la administración y el derecho administrativo.<sup>45</sup>

Dentro del continente europeo, las relaciones entre la ciencia de la administración y el derecho administrativo determinaron en buena parte el arranque, desenvolvimiento y estado actual de la primera, desde el lejano año de 1808. Del mismo modo, esas relaciones también han determinado la velocidad, secuencia, ruptura, pérdida, amnesia y retardo en el desarrollo de la ciencia de la administración.

En Francia ocurre una trágica paradoja: Bonnin, a quien el mundo entero debe la paternidad de la ciencia de la administración, no dejó escuela en su país natal. Pese a que sus *Principios de administración pública* tuvieron sucesivas ediciones: 1808, 1809, 1812 y 1829, la ciencia de la administración dejó de cultivarse en Francia durante el siglo XIX y más de la primera mitad del XX. Su lugar fue ocupado por el derecho administrativo, si bien es cierto que durante la primera mitad del siglo pasado existen los trabajos de Tocqueville y Vivien. Fue hasta 1966 que Langrod y Gournay<sup>46</sup> hicieron renacer el cultivo de la ciencia de la administración francesa.

<sup>45</sup> Ver Langrod: *El pensamiento administrativo no jurídico* (1967) y "Droit administratif et science administrative: antagonisme ou harmonisation" (1968).

<sup>46</sup> Respectivamente con las obras: *Traité de science administrative e Introduction a la science administrative*, ambas aparecidas en 1966. Sin embargo, desde 1963 L. El'Abed había precursado este renacimiento con su trabajo: "La renaissance de la science administrative en France".

Italia es un caso similar al de Francia y casi tan dramático. Fue un italiano, Domingo Romagnosi, el fundador del derecho administrativo en el mundo.<sup>47</sup> Su obra apareció en 1814 y luego Italia fue invadida por el derecho administrativo francés, pese a que los *Principios* de Bonnin se habían traducido al italiano en 1824. El derecho administrativo fue puesto en crisis hasta el último cuarto del siglo XIX, cuando las ideas administrativas de Lorenzo von Stein fueron introducidas en los medios administrativos italianos, hasta derivar en la traducción de su obra *La teoría de la administración* al italiano cuando concluía el mencionado siglo. Así, mientras que en Francia se dejaba a la ciencia de la administración en el olvido, en Italia nacía una pujante ciencia de la administración que, aún hoy día, no ha permitido la pérdida de su autonomía frente al derecho administrativo.

En España tuvo un desarrollo ejemplar la ciencia de la administración. Javier de Burgos introdujo las ideas de Bonnin en 1826 y en 1834 fue vertido al castellano su *Compendio de los principios de la administración*. Durante la primera mitad del siglo XIX, aunque principalmente durante su segundo cuarto, en España se cultivó la ciencia de la administración más rica y elevada de toda Europa. Todavía más, el derecho administrativo español, ausente del formalismo francés, fue un compañero útil en su progreso. Pero todo terminó en 1850, cuando el jurista Colmeiro impuso el cultivo preferente y monopolizador del derecho administrativo. Entonces el proceso de progresión de la ciencia de la administración española fue súbitamente interrumpido, hasta que a mediados del siglo XX un destacado grupo de profesores comenzó a cultivar nuevamente a la ciencia de la administración, especialmente Jordana de Pozas y Gascón y Marín.<sup>48</sup> Más recientemente, los diversos trabajos de Mariano Baena del Alcázar han fortalecido a la ciencia de la administración española, principalmente por medio de su reciente obra *Curso de ciencia de la administración* (1985).

En Alemania las ciencias camerales, cultivadas como hemos visto hasta la segunda mitad del siglo XIX, impidieron el desarrollo del derecho administrativo como sustituto de la ciencia de la administración hasta esta época. Ello permitió que en las obras de von Stein, desde 1865, la ciencia de la administración naciera vigorosamente y sin ninguna obstrucción. Pero a principios del siglo actual el proceso se detuvo, para ser retomado en 1946 principalmente por Fritz Morstein Marx,<sup>49</sup> revitalizando a la ciencia de la administración en la actualidad. En España y en Alemania, pese a los reemplazos temporales de la ciencia de la administración por el derecho administrativo, ella ha sido culti-

<sup>47</sup> Romagnosi, *Principios fundamentales del derecho administrativo*.

<sup>48</sup> Jordana de Pozas, "La organización y las ciencias administrativas en España" (1957); Gascón y Marín, "La doctrina administrativa en España" (1956).

<sup>49</sup> De Morstein Marx, especialmente: "A new look at administrative science in Europe: the Speyer Conference" (1969).

vada con empeño y vigor, contrastando con lo ocurrido en Francia y en menor medida en Italia.

Inglaterra no ha vivido problemas como los antes examinados. Entre 1900 y 1939 se forjó su propia doctrina, a la que modernamente se le ha llamado "filosofía de la administración" y que se encuentra caracterizada por una agregación de conocimientos provenientes de doctrinas y personalidades disímbolas, particularmente por la idea de la vinculación entre la ciencia y la ética. Sin embargo, el más destacado científico británico de la administración no forma parte de esta concepción. Su trabajo<sup>50</sup>, publicado en 1921, asemeja mucho a las tradiciones continentales: nos estamos refiriendo a W.H. Moreland. Los modernos científicos de la administración tienen más en común con Moreland, que con los filósofos de la administración.<sup>51</sup>

En los países socialistas ha sobrevivido la tradición cameralista, particularmente en Alemania oriental —la Prusia original—, Polonia, Hungría, Checoslovaquia y Yugoslavia. Asimismo, von Stein ha vuelto a ser cultivado por los científicos de la administración de estos países. Aquí ha ocurrido un interesante fenómeno de asimilación y asociación entre el materialismo histórico y la ciencia de la administración, que ha enriquecido extraordinariamente el estudio de la administración pública de estos países. Sin embargo, hay que recalcar que en ellos existe una influencia muy fuerte del derecho administrativo y en alguna medida una tendencia sustitutiva de la ciencia de la administración, que ha ido aminorando.

En la Unión Soviética también hay una preponderancia del derecho administrativo, pero también una vigorosa ciencia de la administración que consolida día a día su estatuto independiente. Se ha tratado y conseguido exitosamente asociar el marxismo-leninismo y la ciencia de la administración, creándose, como en otros países socialistas, una mezcla de potencialidades muy ricas.

De más allá del Atlántico llega la ciencia de la administración a América, importada desde la aduana española. Ya desde 1840 el colombiano Florentino González la había hecho materia de su trabajo intelectual, lo mismo que el mexicano Luis de la Rosa en 1853 y el guatemalteco González Saravia en 1888.<sup>52</sup> Es una pena que las obras de estos pensadores se hayan sumido en el olvido y la indiferencia, porque de ello se produjo que la ciencia de la administración fuera desplazada en Hispanoamérica por el derecho administrativo. En Estados Unidos, Tocqueville utilizó a la ciencia de la administración para examinar

<sup>50</sup> Moreland, "The science of public administration".

<sup>51</sup> Para un examen global del estado de la ciencia de la administración en los países anglosajones, ver: "The development of the academic study of the public administration in the United Kingdom, the United States, Canada and Ireland" (1978).

<sup>52</sup> Respectivamente: *Elementos de ciencia administrativa*, *La administración pública de México y medios de mejorarla*, y *Administración pública*.

---

a la democracia en América; pero fue tardíamente, hasta 1887, que Wilson produjo la primera obra de ciencia de la administración en su país.<sup>53</sup>

Tal es, en lo general, el marco espacio-temporal en el que hemos comprendido lo que Bonnin llamó ciencia de la administración, y que hoy todavía llamamos así. La ciencia de la administración es un producto histórico, nace en un lugar determinado y en un tiempo definido. Su existencia no es ni será perenne. Brotó en las aulas prusianas en 1727, aunque en el pensamiento francés se reflexionaba sobre ella desde 1705, y está viva y activa hasta nuestros días. Siempre, aunque con algunas desviaciones, la ciencia de la administración ha centrado su trabajo en el examen del Estado. Ciertamente su desarrollo ha estado también caracterizado ocasionalmente por la involución o el estancamiento. En algunos de los países aquí analizados, ocurrió lo que hemos considerado como el tránsito entre la *ciencia de la administración de la sociedad*, hacia la *ciencia de la organización administrativa*, estrechándose su objeto de conocimiento a la organización del trabajo gubernamental y todavía más, a la mera gerencia administrativa del Estado.

Sin embargo, desde la segunda mitad del siglo actual, se ha retornado a la tradición abandonada y nuevamente la acción del Estado en la sociedad ha reclamado la atención de los científicos de la administración. En varios países se ha revaluado la obra de sus pensadores del pasado, de modo que en Alemania se ha vuelto a von Stein, en España a Burgos, en Italia a Ferraris y en Francia a Bonnin; todos estos países están reclamando lo que de herencia les legó el Cameralismo y la ciencia de la policía. En México hemos atendido el llamado del retorno a De la Rosa, en Colombia retornarán a Florentino González y en Guatemala a González Saravia.

En el presente y en el futuro, las ciencias camerales ya no serán el capítulo perdido de la historia de las ciencias sociales; las ciencias camerales ya no se volverán a extraviar. Tampoco la ciencia de la administración dejará de ser la ciencia de la administración de la sociedad, como la ideó Bonnin, y la han reestablecido los modernos científicos de la administración; Langrod, Gladden y Baena del Alcázar.

En el siglo XIX se perdieron los progresos alcanzados en el XVIII; en el siglo XX casi se perdió lo construido en el XIX. Para siempre, rescatemos las contribuciones dieciochescas, defendamos las decimonónicas, dignifiquemos las actuales y aspiremos a mejorar las del siglo XXI.

---

<sup>53</sup> Wilson, "The study of administration".

---