

## CAPITULO 4

LA CATEDRA CAMERALISTA . . . . .	105
El Profesorado Cameralista . . . . .	105
La Profesión en Economía, Policía y Cameralística . . . . .	109
La enseñanza en Halle: Gasser . . . . .	109
La enseñanza en Frankfurt del Oder: Dithmar. . . . .	112
Ludewig, Pro-Rector de Halle . . . . .	117
La Enseñanza Cameral en otras Universidades . . . . .	120
La enseñanza en Jena: Stisser. . . . .	120
La enseñanza en Riltten: Furstenau . . . . .	121
La enseñanza en Leipzig: Schreiber . . . . .	121
La enseñanza en Uppsala: Berch. . . . .	123

## Capítulo 4

### LA CATEDRA CAMERALISTA

Difícilmente se podría suponer que yo pudiera considerar que un solo hombre fuera capaz de enseñar ciencias económicas y cameralles en las universidades. Dos profesores, al menos, deben ser nombrados: uno de los cuales podría tratar principalmente con la policía y la ciencia del comercio, el otro con la economía y las finanzas.

Juan Enrique von Justi, 1755

### EL PROFESORADO CAMERALISTA

Indudablemente que el paso decisivo por el cual el Cameralismo adquirió una forma científica, fue el que ingresara a las universidades alemanas como objeto de enseñanza. A partir de este momento, se empieza hablar de las “ciencias camerales”, a saber: economía, policía y cameralística.

La catedrática cameralista tiene, sin embargo, una trascendencia extra-alemana. El hecho que fueran los alemanes quienes hicieran del estudio cameral motivo de enseñanza universitaria, aceleró los pasos de las ciencias camerales hacia su consolidación en cuanto tales. Y no es un secreto que la moderna ciencia de la administración, forjada en Francia a finales del siglo XVIII, no es otra cosa que la continuación intelectual, en el Estado burgués de derecho, de los desarrollos académicos de la ciencia de la policía durante el Estado absolutista.

Tal como lo podremos apreciar en este capítulo, la enseñanza universitaria de las ciencias camerales tuvo como centro y cúspide el establecimiento de una especialidad profesional propiamente administrativa, cuyas finalidades pedagógicas descansaban en nuevas ideas. Una fue que la formación jurídica de los funcionarios públicos era insuficiente y que se requería la incorporación de materias tales como la economía, la policía y la cameralística o cameralia. La otra, que la formación de esos funcionarios debía dejar de ser escolástica, esto es, fundarse en el futuro en tecnologías administrativas que los capacitaran para atender una finalidad superior del Estado: fomentar, a la vez, la felicidad de los súbditos y la prosperidad estatal.

Como ya pudimos apreciar, el Cameralismo fue un importante movimiento político, económico y administrativo que contribuyó de manera decisiva a la formación del Estado absolutista. El Cameralismo es una concepción intelectual encaminada a capacitar a los servidores del Estado para atender con más sapiencia, capacidad e inteligencia, sus deberes hacia él.

Es propósito de este capítulo estudiar cómo, siendo el Cameralismo en su origen un movimiento político al servicio de los príncipes en lo particular, se convirtió en la doctrina del Estado absolutista durante la primera mitad del siglo XVIII y un conjunto de disciplinas administrativas universitarias a lo largo de esta centuria.<sup>1</sup>

Pero, más en lo particular, nos interesa precisar cómo, estando cimentado en estas dos perspectivas, admitió sin embargo otras interpretaciones no menos interesantes, que fueron profesadas en las aulas universitarias de Prusia y Austria.

Ahora estamos en el umbral de las ciencias camerales, denominación que adopta con toda legitimidad el Cameralismo durante el siglo XVIII. A ella se refiere F.F. Ridley cuando nos cuenta que en la región alemana del Rhin-Palatinado, hacia 1774, se habían establecido cursos de ciencias camerales por medio de los cuales los estudiantes aprendían agricultura, comercio, política, economía y policía, lo mismo que técnicas de administración gubernamental, contabilidad, derecho y gerencia; y que luego se agregó una asignatura sobre filosofía moral. Añade que, pese al estado rudimentario de tales disciplinas, en ellas se contenía todo aquello que hoy día es requerido en una moderna escuela de administración pública; a saber, teorías económicas en las cuales se basaba la enseñanza de la policía, el conocimiento de los campos administrables, las técnicas

<sup>1</sup> Schiera, *El cameralismo e l'assolutismo tedesco*, Segunda Parte, capítulos 2 y 3.

generales de administración y los valores que debían compartir los administradores del Estado. En Wüthemberg, antes que en cualquier otro sitio, se hizo énfasis en la importancia de las matemáticas en los cursos universitarios y fue su Universidad el antecedente inmediato de la postrera Facultad de Ciencias del Estado, establecida en la Universidad de Tubinga. Ridley concluye su breve referencia a la ciencia cameral, relatando que esta notable tradición de la enseñanza cameralista quedó truncada y su lugar ocupado por el derecho administrativo, en lo cual tiene razón en parte, porque si bien las ciencias camerales se extinguieron a favor del derecho administrativo, la ciencia de la policía, una de ellas, pudo sobrevivir con la denominación de ciencia de la administración. En fin, Ridley argumenta que Tubinga fue el modelo de la Escuela de Administración implantada en París en 1848, que tuvo sin embargo una existencia efímera. Pasado el tiempo, esta Escuela sirvió de inspiración de la moderna Escuela Nacional de Administración francesa y ésta, a su vez, a su similar alemana creada en Speyer luego de concluida la Segunda Guerra Mundial, precisamente en la zona ocupada por los galos, y en la cual se enseñaba *Verwaltungswissenschaft* o sea, ciencia de la administración. El estudio de la administración pública había vuelto a su cuna.<sup>2</sup>

Los cameralistas son situados por Schumpeter entre quienes denomina "consejeros administrativos". En Alemania los consejeros administrativos eran llamados cameralistas, en España "políticos". Los pensadores cameralistas, en opinión de Schumpeter, son esencialmente aquellos profesores que impartieron cátedras de ciencia cameral y ciencia de la policía en las Universidades alemanas de Halle y Franckfurt del Oder, hacia 1727 y/o escribieron tratados sistemáticos sobre estas materias. Ello obedecía, en el caso alemán, a la demanda de los jóvenes aspirantes a engrosar la administración pública o al deseo de personas mayores sedientas de incrementar su bagaje de conocimientos. "A partir de entonces, los tratados sistemáticos fueron por lo general simples libros de texto, producto de los cursos universitarios".<sup>3</sup>

A los profesores universitarios y tratadistas mencionados por Schumpeter como consejeros administrativos, por ser vistos de ese modo desde el ángulo de la economía política, nos referiremos en adelante. Pero para nosotros no serán meramente consejeros administrativos, sino los creadores de las notables disciplinas que llevan el legítimo título de ciencias camerales.

<sup>2</sup> Ridley, "Public administration: cause for discontent", *Public administration*, p. 66.

<sup>3</sup> Schumpeter, *Historia del análisis económico*, Tomo I, p. 159.

La formación de los funcionarios estatales en las materias de la profesión de la administración pública, es antiquísima. Conforme el arte de administrar exige más y más la eficiencia de los administradores, nacen en consecuencia respuestas a esta demanda. Los sistemas de enseñanza de las prácticas administrativas siguen en un principio la norma del consejo o advertencia, ya sea para los reyes, ya lo sea para altos funcionarios o modestos oficiales de las cancellerías. Con el ánimo de ilustrar, merece citarse aquí la celeberrima *Arthasastra* de Kautilya, magno resumen de otros *Arthasatras* que le precedieron, y cuyo propósito era el de preparar a los soberanos sobre las estratagemas, técnicas y procedimientos del arte del gobierno.<sup>4</sup> Igual merecimiento tienen los "Espejos de Príncipes", tanto musulmanes, como españoles,<sup>5</sup> y que son los mejores ejemplos de un alto grado de desarrollo de la pedagogía administrativa cuando todavía la enseñanza de la administración pública no alcanzaba el estatus académico de docencia universitaria ni, por tanto, los reconocimientos curriculares correspondientes.

Por su parte, Schumpeter relata que la enseñanza escolarizada para administradores públicos se remonta a los siglos XIII, XIV y XV, más en lo particular en Nápoles —cuya Universidad fue fundada en 1224—, Oxford, Praga, Cracovia, Viena y Salamanca.<sup>6</sup>

Sin embargo, la enseñanza de la administración pública como base de la formación de los funcionarios del Estado, nunca alcanzó un nivel más elevado que en el momento en que nuestra materia fue incluida en los planes de estudio de las universidades alemanas durante el siglo XVIII. Como comentario, y con el ánimo de transmitir al lector la idea de la importancia del estudio de la administración pública dentro del movimiento cameralista, debemos mencionar que el célebre Alejandro von Humboldt aprendió economía, policía y cameralia en Frankfurt del Oder entre 1787 y 1788. Dicho de manera distinta, las ciencias de la economía, policía y cameralística eran disciplinas apreciadas por los estudiosos alemanes.

La enseñanza de la economía, policía y cameralística, como sabemos, se llevó al cabo por medio de una especialidad denominada "Profesión en Economía, Policía y Cameralística", que fue establecida en el año de 1727 en las universidades de Halle y Frankfurt del Oder. Fue ella el

<sup>4</sup> Kautilya, *Arthasastra*, elaborado en el siglo IV a.C. Ver versión castellana en la *RAP* núm. 54, pp. 403-519.

<sup>5</sup> El autor de este libro ha escrito, respectivamente, dos artículos sobre el tema. "Los espejos de los príncipes musulmanes", *Tlamati* núm. 4, pp. 5-14; y "Los consejos de los príncipes españoles", *RAP* núm. 54, pp. 521-545.

<sup>6</sup> Schumpeter, *op cit.*, p. 660.

núcleo de la formación de los funcionarios públicos alemanes, a partir de esa fecha. Sin embargo, los profesores que tuvieron bajo su responsabilidad la cátedra, así como otras similares, fueron más que docentes de asignatura, porque sus libros de texto se convirtieron en verdaderos tratados de economía, policía y cameralística. Pero, todavía más, fue la primera ocasión en la cual un grupo de catedráticos estableció una escuela de pensamiento donde se combinaba equitativamente la enseñanza, la investigación y la difusión del conocimiento cameral; una pléyade de teóricos que consolidó un campo de estudio de manera magistral.

### LA PROFESION EN ECONOMIA, POLICIA Y CAMERALISTICA

Sin duda alguna el paso más trascendental que se ha dado en Alemania, y en el mundo entero con relación a la profesionalización universitaria de los administradores públicos, ocurrió en este país. La creación de la especialización profesional de los funcionarios públicos alemanes no sólo adquirió un estatus universitario, que ya es mucho en sí, sino implicó a la vez el establecimiento de una carrera profesional específica dotada con su propia currícula académica. La *Professionen in Oeconomie, Polizei und Cammersachen*, o sea, la Profesión en Economía, Policía y Cameralística, fue ese paso decisivo dado en las universidades de Halle y Frankfurt del Oder durante el año de 1727. Fue ésta una de las grandes obras de Federico Guillermo I.

#### *La enseñanza en Halle: Gasser*

Simón Pedro Gasser (1676-1754) estudió derecho en las universidades de Leipzig y Halle, y en cierta época de su vida ejerció el cargo de consejero cameral.<sup>7</sup> Tiene la histórica distinción de haber sido el primer profesor de economía, policía y cameralia en la Universidad de Halle.

Ha sido una paradoja que, siendo Gasser abogado de origen, haya sido él quien comenzara la enseñanza y formación de los administradores públicos alemanes siguiendo como finalidad el que su preparación tuviera no por base el derecho, sino las ciencias camerales. Dos años después de haber iniciado sus labores docentes, Gasser publica el primer libro de texto sobre ciencias camerales: *Introducción a las ciencias económica, política y cameral*, (1729) dado a la luz en Halle. En el largo título alemán de la obra no se encuentra la palabra *polizei* (policía),

<sup>7</sup> Schiera, *op cit.*, pp. 349-360. Small, *The cameralists*, pp. 206-215.

sino la de política, que pensamos la sustituye, si bien hay que considerar a la vez que se emplea la voz *administration*, que con *verwaltung*, significa, ni más ni menos, administración. Dicho con otras palabras, además de la sustitución de la voz policía, se hace uso de administración en el sentido que hoy le damos.

Gasser considera que existen varias ciencias políticas y que una de ellas es la ciencia cameral; otra es la ciencia económica, la que juzga debe ser enseñada con independencia del derecho. Haciendo énfasis en la cameralia, la concibe como la disciplina "mediante la cual un joven estudiante puede ser puesto en aptitud de servir útilmente a su señor y a su país".<sup>8</sup> Agrega que la idea de crear la nueva asignatura, tanto en Halle como en Frankfurt, obedece a que el rey quiere que sean enseñados los principios de la economía rural, la policía y la administración de los oficios y los bienes, además de las normas que se refieren a la buena organización de la ciudad. Gracias a la preparación universitaria, los postulantes a ingresar al servicio del Estado no parten de cero, ya que cuentan con conocimientos en jurisprudencia, cameralística, economía y policía. Ahora bien, el particular caso de Prusia exige que los funcionarios públicos conozcan también las materias académicas mediante las cuales son formados en las disciplinas camestrenses. Gasser mismo entiende a la incorporación de la enseñanza de la cameralística en las universidades alemanas, como un paso decisivo a favor del fortalecimiento del Estado y el funcionariado prusiano.

Es digno de mencionarse el porqué Gasser elaboró un libro de texto, el primero, para dotar de material bibliográfico a la asignatura de economía, policía y cameralística. Primeramente hay que consignar que el profesor Gasser desecha la posibilidad de emplear otras fuentes, entre ellas la importante obra de Seckendorff, de la que dice carece de contenido económico y ser más adecuada para los juristas; es decir, la enseñanza de la cameralística exige literatura *ad hoc*, no aquella cuya finalidad no es la de la docencia. En segundo lugar, debemos pensar que no sólo se debe poner en duda si un libro es o no didáctico, como acabamos de ver, sino más bien si trata de la materia en cuestión: así, como el *Compendio de economía* de Rohr no alcanza su objetivo, alega Gasser, ni es específico ni práctico, debe en consecuencia ser también desechado como material para la docencia. Entonces, como los tratados existentes ni son de ciencias camerales *strictu sensu*, ni fueron elaborados con finalidades pedagógicas, ello impulsa al profesor Gasser a elaborar un libro de texto propiamente cameral, como vehículo para la enseñanza.

<sup>8</sup> Citado por Schiera, *op. cit.*, p. 351.

He aquí, en resumen, uno de los grandes aportes del Cameralismo: haber formado la primera serie de libros de texto para enseñanza en ciencias sociales.

Nosotros pensamos que nunca una ciencia ha terminado su desarrollo, sino hasta que muere. Esto, que parece una verdad de perogrullo, debe ser explicada cuando, como ahora, la aplicamos al Cameralismo. Pese a que Gasser escribe en 1729 y por tanto las ciencias camerales se hayan en uno de sus momentos cimeros, algunas categorías se encuentran en estado "primitivo"; primitivo si las observamos del presente hacia el pasado. Pero si las situamos en su justo lugar histórico, vemos entonces lo que en esa fase del tiempo era, por ejemplo, la economía, la que Gasser veía como economía rural. Por tanto, cuando el profesor Gasser enseña su cátedra, lo que entiende por economía es la economía rural, de lo que se desprende entonces que es precisamente la agricultura el área económica prevaleciente y por tanto lo más importante para ser enseñada, cuando menos en Alemania.

Por su parte, la policía tiene como materias propias el comercio y la industria, en tanto que la cameralística se refiere a la administración fiscal. Y, hay que insistir: en Gasser, todavía, no se requiere la enseñanza independiente de la economía, policía y cameralística, aunque tenga sus objetos de estudio y enseñanza ya distinguidos con cierta claridad. Percibir la cátedra y la obra de Gasser en su preciso momento es, por tanto, observar el proceso de construcción, desarrollo y diferenciación de la cameralia, economía y policía.

Albion Small considera que el hecho de que las ciencias camerales hayan ingresado a las universidades, hace notables ya a sus primeros profesores: Gasser y Dithmar. Piensa así porque, pese a que ciertas obras eran material de consulta en las cátedras universitarias, como la de Gerhard desde 1713, estas obras no tenían estrictamente una finalidad pedagógica. El que Gasser haya elaborado el primer libro de texto en ciencias camerales, debe ser, como ya lo hemos hecho, destacado.

Dato muy importante es la afirmación de Gasser en el sentido que, siendo dominada la formación de administradores públicos por el derecho, esto retardó la incorporación de las ciencias camerales a las universidades. Otro factor en contra era la escasa atención tenida en las propias universidades sobre las materias camerales, pese a que fuera de ellas eran cultivadas vigorosamente desde tiempo atrás.

El que Gasser haya sido un experimentado funcionario público activo, a la par que un serio profesor de ciencias camerales, contribuyó sin duda a que la Profesión en Economía, Policía y Cameralística arran-



cara vigorosamente como etapa inicial y originaria de la enseñanza universitaria de las ciencias de la administración.

*La enseñanza en Frankfurt del Oder: Dithmar*

Justo Cristóbal Dithmar (1677-1737) fue el otro profesor de la nueva especialidad en economía, policía y cameralística,<sup>9</sup> que se impartió en la Universidad de Frankfurt, donde también había sido establecida en 1727. Dithmar era profesor de derecho natural en la Universidad de Frankfurt del Oder, cuando se le encomendó la impartición de la nueva cátedra. El profesor Dithmar tiene también el mérito de haber formado en Alemania la primera revista de economía, *Fama Económica (Oekonomische Fama)*, de la cual aparecieron 10 cuadernos a partir de 1729.

Su obra, *Introducción a las Ciencias económica, de policía y cameral*, fue publicada en 1731 en la ciudad donde impartía su cátedra. Debemos resaltar el hecho de que este libro, preparado por su autor para alimentar sus cursos de ciencias camerales, sirvió asimismo como material didáctico de otros maestros de la materia. Ocurrió así con Daniel Schreber quien, aparte de utilizarlo en sus lecciones camerales en Halle, estuvo a cargo por propia mano de la quinta y sexta ediciones. Pero la quinta edición fue a su vez usada por otros catedráticos, no sólo por Schreber, por considerarse un material bibliográfico de gran valor, y profusamente leída en la Universidad de Leipzig. De la sexta versión debemos comentar que, pese a que apareció tan tardíamente como en el año de 1769, era todavía de uso frecuente entre los especialistas de la materia cameral.

Schreber no ahorra adjetivos para alabar la calidad de la *Introducción* de Dithmar, de la que dice cubre con plenitud los campos de estudio de la economía rural y urbana, así como la policía, finanzas y cameralia. Más precisamente, agrega, su libro "es el más adecuado para todos los objetos de la enseñanza académica" y rompe con el viejo prejuicio que decía que el Cameralismo no podía sistematizarse para ser enseñado a nivel universitario,<sup>10</sup> lo que tiene, en nuestro entender una importancia extraordinaria. Desde el momento en que las ciencias camerales ingresan a las aulas universitarias, la enseñanza de la administración pública tiene ya, de sí, reconocido su estatus académico y los estudios curriculares los merecimientos sociales esperados. En esto, no cabe duda, la ciencia de la administración está en deuda con Gasser y Dithmar.

Por cuanto al Contenido de la *Introducción a las ciencias económica*,

<sup>9</sup> Small, *op. cit.*, pp. 222-231; Schiera, *op. cit.*, pp. 361-380.

<sup>10</sup> Citado por Schiera, *op. cit.*, p. 364.

de policía y cameral, su autor comienza afirmando que las materias que contienen estas disciplinas no únicamente tienen importancia por el alto grado de difusión que han alcanzado, sino también porque el "bienestar, la fuerza y la autoridad del Estado reposan en un bien orientado sistema económico, de policía y cameral".<sup>11</sup> En esta idea, con estos principios, con este ánimo, deben los jóvenes estudiantes ser introducidos al conocimiento de la economía, la policía y la cameralística.

La asignatura denominada Profesión en Economía, Policía y Cameralística, en la forma que fue diseñada para ser impartida en Halle y Frankfurt, implica la necesaria vinculación de las tres disciplinas. Dithmar, por tanto, entiende que siendo ciencias que ya han alcanzado un relativo nivel de autonomía entre sí, deben sin embargo ser impartidas en unidad. El profesor Dithmar dedica precisamente 17 párrafos, que forman la parte general de su libro, al examen de las tres disciplinas, de las cuales —para él— la policía desempeña el papel más relevante.

El resto de su obra está dividida por materia. Por cuanto a la economía, Dithmar sostiene que ésta es tanto una ciencia, como un arte: "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>12</sup> Conviene aquí hacer dos reflexiones. La primera consiste en precisar las categorías empleadas por Dithmar, a saber, ciencia económica, economía y dirección. La primera, ciencia económica, la usa para referirse a la *Oekonomische wissenschaft*; pero economía la usa en el sentido de *Hauswirtschaft* y dirección en el de *Haushaltungskunst*, las cuales, como veremos al estudiar a Ludewig, significan ambas más bien economía o administración doméstica. Conviene aclarar este punto, para establecer cómo de ambas categorías, con fuerte contenido económico, se adoptan después otras que tienen un sentido administrativo más preciso, tales como las de policía (*polizei*) y administración (en los dos términos de *administration* y *verwaltung*). En segundo lugar es menester mencionar que Schreber, en una nota al calce del texto de Dithmar, aclara que la economía tiene más de ciencia que de arte, y que no meramente le incumbe a su campo de conocimiento el mantener y usar la riqueza.

De la cameralística, Dithmar dice palabras muy interesantes. La cameralia enseña "cómo se pueden aumentar y mejorar los ingresos del Estado mediante un buen uso de los dominios y las regalías, así como

<sup>11</sup> *Ibid.* Ver también Small, *op. cit.*, p. 223.

<sup>12</sup> Citado por Schiera, *op. cit.*, p. 366. Ver también a Small, *op. cit.*, p. 226.

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>13</sup> Y, todavía más, "la cameralística enseña cómo los ingresos del príncipe pueden ser aumentados, mejorados de tiempo en tiempo, y finalmente usados para la conservación de la comunidad, de modo tal que anualmente hayan sobrantes".<sup>14</sup> Ahora bien, según palabras de Dithmar, hay entre la ciencia económica y la cameralia una diferencia que conviene analizar. La ciencia económica enseña cómo, por medio de la producción en el campo y la ciudad, se puede alcanzar el bienestar y la riqueza; ella muestra el *cómo* producir lo necesario para, en consecuencia, lograrse el bienestar y la riqueza tan importantes para la vida de la comunidad. Por su parte, la cameralística enseña cómo pueden ser incrementados los diferentes ingresos del Estado, ya se trate en dinero o en trabajo obligatorio, y cómo estos ingresos deben ser utilizados en forma óptima; muestra el *cómo* de la maximización por medio del uso adecuado del patrimonio estatal, de los ingresos que requiere para su funcionamiento, es decir, muestra el camino de la buena administración de los dominios y bienes del Estado para hacerlos rendir al máximo.

Dithmar hace una relación detallada de los tipos de ingresos del Estado, que clasifica en ingresos públicos y privados, ya se trate del Estado o del príncipe, y narra con extensión el uso de los mismos. Huelga ahora seguir tratando a la cameralia de la que Dithmar nos ha dicho lo importante, para continuar el estudio de este profesor cuando trata a la ciencia de la policía, a la que aborda brillantemente.

Los profesores cameralistas contribuyeron con sus cátedras y libros de texto al desarrollo de la ciencia de la policía. De ello hemos dado cuenta páginas atrás. Pero destaca en especial Justo Cristóbal Dithmar, no sólo por ser uno de los fundadores de la nueva cátedra sobre economía, policía y cameralística, sino porque dentro de sus concepciones docentes y de investigador la ciencia de la policía juega el papel principal.

Dithmar dedica un capítulo al estudio de la ciencia de la policía, que lleva el título muy sugestivo de "Concepciones equivocadas acerca de la ciencia de la policía". Aludiendo la Ordenanza de Policía Imperial y Territorial, manifiesta que "la ciencia de la policía enseña cómo mantener el sistema interno y externo del Estado con buena constitución y orden, en función de la felicidad general".<sup>15</sup> Como fuente de su con-

<sup>13</sup> Citado por Schiera, *op. cit.*, p. 368. Small, *op. cit.*, p. 227.

<sup>14</sup> Citado por Schiera, *op. cit.*, p. 375. Small, *op. cit.*, p. 229.

<sup>15</sup> Citado por Schiera, *op. cit.*, p. 367. Small, *op. cit.*, p. 226.

cepción policial, el profesor Dithmar cita con frecuencia a Seckendorff, Ludewig y Rohr.

Resulta muy interesante que nuestro autor proponga una variante de la ciencia de la policía, a saber, que los estudios sobre la misma siendo parte del movimiento cameralista, pertenecen a su vez al campo de las materias gubernamentales. En sus propias palabras: "aunque la ciencia de la policía es una parte del arte del gobierno, ella sin embargo puede ser enseñada del modo más conveniente junto con las ciencias económica y cameral, por causa de la estrecha relación que la liga a ellas."<sup>16</sup> Esta proposición teórica de Dithmar es un antecedente directo de las concepciones postreras de von Justi y sin duda una forma tan precisa de concebir a la ciencia de la policía, distinguiéndola ya formalmente de la economía y la cameralística, que contribuyó a acelerar su proceso de autonomía académica. Por formular una idea tal, Dithmar debe ser situado como el pensador cameralista que más contribuyó a la definición de la ciencia de la policía antes de la elaboración de la obra de Justi y, por tanto, identificarlo como esclarecedor de esa borrosa frontera que distingue las aportaciones de la cameralística y el desarrollo independiente de la ciencia de la policía.

Para reforzar nuestra impresión acerca de la influencia y legado de Dithmar al desarrollo de la ciencia de la policía, damos fe de otras ideas al respecto. Así, nuestro autor sostiene que la policía "consiste en el buen orden y constitución entre las personas, así como en los asuntos del Estado",<sup>17</sup> exposición en la que resuena el eco de las nociones aristotélicas de la *Politeia*. La ciencia de la policía, por otra parte y como vehículo de aprendizaje, "enseña como se debe mantener en buena constitución la estructura tanto interna como externa del Estado, con relación a la felicidad de cada uno de los miembros y de la comunidad toda"<sup>18</sup>

La policía, pues, está basada en la sociedad civil y por tanto, opina Dithmar, el soberano debe gobernar los asuntos de los súbditos y los negocios del Estado con atención a la conservación de la comunidad. Así, siendo la policía una disciplina integrante de la ciencia del gobierno y, a la vez, estando inmersa en el movimiento cameralista, tiene el papel fundamental en la conducción de los destinos del Estado. Por todo esto, resulta perfectamente explicable porqué el contenido de la *Introducción a las ciencias económica, de policía y cameral* de Dithmar

<sup>16</sup> Citado por Schiera, *op. cit.*, p. 368. Small, *op. cit.*, p. 227.

<sup>17</sup> Citado por Schiera, *op. cit.*, p. 372.

<sup>18</sup> *Ibid.*

ya está formado por las materias que integran en adelante los temas abordados por los textos de ciencia de la policía; a saber: ganadería, cultivo del campo, viñas y jardines; bosques, molinos, minería, sal y salitre; producción de vidrio; medidas para incrementar la población; policía urbana; elaboración de cerveza, trabajos manuales y manufacturas.

La figura intelectual del profesor Justo Cristóbal Dithmar, debe ser siempre tomada en consideración cuando se estudien los alcances de la ciencia de la policía a partir del movimiento cameral. Pero siempre entendiendo que es, en última instancia, el Cameralismo el movimiento intelectual preponderante donde debe concebirse el desarrollo de la ciencia de la policía. Esta idea de Dithmar obedece a una finalidad didáctica, pero esta finalidad tiene una razón basada en la realidad; dicho de otro modo, la economía, la policía y la cameralística se enseñan en la misma cátedra, porque una condición objetiva lo dicta: “estas tres [disciplinas] están tan ligadas, que el sistema económico no puede subsistir sin una buena policía, mientras que el sistema cameral debe tener de ambos sus fuentes, en medida mayor”.<sup>19</sup>

Dithmar fue un profesor muy leído, no en exclusivo por sus alumnos, sino por la academia alemana en general. Su libro, además de la edición de príncipe de 1731, fue reeditado en 1740, 1745, 1748, 1755 y 1768. Quizá ello obedezca, en gran parte, a que su obra es estrictamente su propio libro de texto, usado por él, y seguramente por otros catedráticos.

Como lo hemos podido observar en su exposición, Dithmar juzga que los elementos esenciales de la formación universitaria de los funcionarios públicos, consisten en el aprendizaje de las ciencias camerales y del arte del gobierno, es decir, la política. Y, sin embargo, le preocupa que, en contraste a la opinión de Gasser, las ciencias camerales no hayan tenido en su tiempo un desarrollo mayor. Small entiende esto como una especie de “provincianismo” alemán, dado el desenvolvimiento cameral como monopolio germánico, prácticamente desconocido en Europa. Seguramente por esta razón, en el capítulo relativo a la policía, Dithmar aconseja que las disposiciones de policía alemanas deben ser enseñadas junto con las de otros países.

El editor de la quinta versión de la obra de Dithmar, Daniel Schreber, hizo un repaso de los trabajos camerales de su época, entre los que cita a Gasser, Stisser, Justi, Hoffmann y Zincke, concediendo el mérito mayor al último; y, sin embargo, prefiere, sobre ellos, el libro de Dithmar, al que juzga más adecuado para la enseñanza de las ciencias camerales.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 369.

No queremos concluir la exposición de Justo Cristóbal Dithmar sin destacar, o más bien, volver a destacar, su enorme contribución al desarrollo de las ciencias camerales; pero muy en especial, al de la ciencia de la policía. Fue Dithmar quien señaló una idea que, un siglo después, sería parafraseada por los cultivadores de la ciencia de la administración. El dijo que "la policía puede estrictamente ser llamada la vida y el alma del Estado". Fue quien denunció que, durante la Edad Media, la ceguera del clero romano abolió a la ciencia de la policía y declaró inútil a la buena policía. Fue quien, consciente de las necesidades de su tiempo, reclamó como indispensable que se cultivara de nuevo la ciencia de la policía dentro del seno de las ciencias camerales.<sup>20</sup>

Tanto Small, como Schiera, relacionan directamente a Dithmar y von Justi, no sin razón. El primero afirmó que en Dithmar se encuentra todo lo que de fortaleza y de debilidad tiene el Cameralismo. En él se observa, en suma, cómo de una lucha intensa, el Cameralismo ha triunfado para emanciparse de los métodos deductivos y convertirse en una disciplina basada en la investigación de la realidad.

*Ludewig, pro-rector de Halle*

En el año en el cual es establecida la nueva profesión a que hemos hecho referencia, es decir, 1727, Juan Pedro Ludewig (1668-1743) era el Pro-rector de la Universidad de Halle y tiempo después profesor de economía, policía y cameralística. En este mismo año redacta un memorial dedicado al rey Federico Guillermo I, que tiene como propósito el examinar los asuntos generales de Alemania y dentro del cual se encuentra un trabajo titulado *Curso de economía basado en el Principado alemán, de Seckendorff*. Este trabajo fue elaborado con referencia directa a la cátedra de economía, policía y cameralística.<sup>21</sup>

El *Curso de economía* se plantea como principio, establecer cuáles son los cimientos sobre los que se levanta la felicidad de un pueblo. Ludewig responde que "un ejército excelente y una buena economía (*Wirtschaft*) de los súbditos".<sup>22</sup> Ambos elementos, que sustentan todo Estado, lo hacen también en el caso de Prusia. En este país se ha evitado el desperdicio de la riqueza y establecido un sano comercio. Con respecto a la administración pública, Ludewig menciona que los cargos públicos se ejercen con eficiencia, el funcionamiento del gobierno se ha

<sup>20</sup> Small, *op. cit.*, p. 228.

<sup>21</sup> Small, *op. cit.*, pp. 216-221; Schiera, *op. cit.*, pp. 333-349.

<sup>22</sup> Citado por Schiera, *op. cit.*, p. 341.

normado con reglas adecuadas y el territorio prusiano está unificado. La síntesis de estos procesos la constituye la fundación de la citada asignatura de economía, policía y cameralística.

Debido a que, con la introducción de las ciencias camerales a las aulas universitarias, se favoreció el desplazamiento de la enseñanza de carácter escolástico, la política comenzó a ser impartida de conformidad con nuevos criterios. Pero la economía, la policía y la cameralística sufrieron cambios cuando se incorporaron a la currícula universitaria. Fue así que Ludewig pensara que la tradicional versión greco-romana del término "economía" debería, en adelante, adquirir una connotación alemana y referirse a la misma por medio de una voz propiamente alemana; pero el profesor Ludewig no propone una, sino dos palabras, para referirse a la economía: *Wirtschaft* y *Haushaltung*.

*Wirtschaft* significará para Ludewig lo que hoy aproximadamente, se entiende por materia económica. Así, agrega, *Wirth* debe llamarse aquel príncipe que es capaz de aumentar los ingresos del Estado por medio de la industria y el comercio; cuando la corte colabora en ello, entonces hay que referirse a la *Wirtschaft*.

Por su parte, *Haushaltung* (y *Haushalten*), teniendo un significado similar a *Wirtschaft*, sin embargo Ludewig las considera relativas a la expansión del buen manejo de la casa, trascendiendo hacia el buen manejo del Estado; todavía más: "dirección de la corte principesca y del país, en lo interno".<sup>23</sup> Ambas categorías, *Haushaltung* y *Haushalten*, tienen un parentesco muy estrecho con la categoría que conocemos como "administración pública" y son, de acuerdo a la idea de Ludewig, equivalente de *Verwaltung* y *Administration*, también usadas por los profesores alemanes para referirse a la administración gubernamental. Sin embargo, hay que aclarar, con Schiera, que tanto *Wirtschaft* como *Haushaltung* son empleadas por Ludewig en un sentido que más se acerca, modernamente, a la noción de economía, más que al de administración.

No se puede pasar por alto el hecho de que en el encabezado del trabajo de Ludewig figure el título correspondiente a la obra de Luis von Seckendorff. Contra lo que opinara dos años después Gasser, con relación a lo inadecuado del libro de Seckendorff para la enseñanza del Cameralismo, Ludewig lo juzga el mejor texto para la impartición de la economía; y agrega que Seckendorff escribió su libro para "el servicio y el uso de un príncipe hereditario alemán, con el fin de que pueda darse una idea precisa de las cuestiones camerales, estatales y económicas, así como de los asuntos judiciales y eclesiásticos, las regalías y las materias

<sup>23</sup> Citado por Schiera, *op. cit.*, p. 345.

de policía y guerra”.<sup>24</sup> Una obra, pues, que el maestro Ludewig considera la más apropiada para la enseñanza del Cameralismo, de lo que nos ha reportado lo más interesante.

Su pequeño memorial, de 166 páginas, es clarísimo. En él hemos encontrado, cómo el segundo dignatario de la Universidad de Halle explica los motivos del rey de Prusia para establecer la nueva especialidad. Decisiones tan importantes no son frecuentes, agrega, porque los grandes reyes tampoco son frecuentes; en el pasado sólo existió, en opinión de Ludewig, un rey extraordinario: Enrique IV de Francia. En la actualidad, Federico Guillermo I (1713-1740) de Prusia.

Ludewig, que además tiene la intención de relacionar a la Profesión en Economía, Policía y Cameralística, con la realidad administrativa alemana, realiza una detallada descripción de lo que llama “excelencias” de la administración pública prusiana: 1) administración de la asistencia pública; 2) casas de trabajo e instituciones penales; 3) casas para veteranos; 4) instituciones médicas y sanitarias; 5) colonias; 6) industrias; 7) delimitación de fronteras con otros países; 8) construcción de obras hidráulicas; 9) selección estricta de los servidores estatales; 10) código de derecho privado; 11) establecimiento del cargo de Contralor; 12) administración de justicia expedita, y 13) simplificación del ceremonial.

Sin embargo, Ludewig no observa sólo excelencias, sino también grandes problemas para los cuales tiene algo que proponer. Sugiere el establecimiento de un departamento de policía dotado de los medios necesarios para realizar sus funciones, entre ellos, mapas precisos del país y de las circunscripciones administrativas. Aconseja igualmente que se eliminen ciertas fronteras feudales y que se reorganice a la administración militar y a la administración financiera.

Es muy interesante el texto exacto con que Ludewig explica el porqué de la nueva especialidad: “desde su real majestad, nuestro gracioso rey y señor, fundando en Halle la nueva Profesión en Economía, Policía y Cameralística, ha creado, hasta donde conozco, la primera conocida en esta época”.<sup>25</sup> Dicho de otro modo, ha establecido, por primera vez, una carrera especializada para administradores públicos ajena a la enseñanza jurídica. Y, agrega, la medida es a tal grado importante, que merece todo el impulso necesario.

El impulso al que se refiere Ludewig debe beneficiar, primeramente, a los jóvenes aspirantes al servicio público, de quienes se espera que basen su aprendizaje en el dominio de la economía, la policía y la cameralis-

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 346.

<sup>25</sup> Small, *op. cit.*, p. 218.



tica, porque con ello se fortalece al Reino y se sirve al rey. Ludewig, para terminar su exposición, agradece al soberano el haberlo nombrado también historiador real y profesor de historia en Halle, ya que ahora estará más comprometido con el estudio histórico de la economía, la policía y la cameralística.

### LA ENSEÑANZA CAMERAL EN OTRAS UNIVERSIDADES

Los alemanes no estuvieron conformes con que sólo se enseñaran las ciencias camerales en Halle y Frankfurt del Oder, fundando cátedras similares en otras universidades. La formación cameral de los funcionarios públicos se extendió a Jena, Riltten, Leipzig. También fueron enseñadas en Uppsala, Suecia.

#### *La enseñanza en Jena: Stisser*

Federico Stisser (1689-1739) tuvo una sólida formación que abarcó el derecho, la filosofía y las ciencias camerales; estas últimas las enseñó en Jena. Autor de varios libros, destaca su *Introducción a la economía agrícola, según la economía, policía y cameralística*, publicada paralelamente en Jena y Leipzig en 1735.<sup>26</sup> Combinó, con igual intensidad, la docencia y el ejercicio de la administración pública. Stisser tiene la distinción de que, uno de los más grandes maestros del Cameralismo, Jorge Enrique Zincke, escogiera su *Introducción* como material bibliográfico para sus lecciones camerales: aún más, Zincke fue quien reeditó la *Introducción* de Stisser en 1746, para ser usada como elemento de cátedra. Cuando Zincke prefirió el libro de Stisser, lo hizo desechando el de Dithmar —*Introducción a las ciencias económicas, de policía y cameral*—, al que juzgó como disperso, carente de principios, lleno de afirmaciones generales y poco práctico. En contraste, Zincke opina que el texto de Stisser contiene conceptos bien fundados acerca de la materia cameral, y la economía y la policía encuentran en su seno una buena relación a favor de sus posibilidades aplicativas. La *Introducción a la economía agrícola*, como su título lo indica, se basa en el campo y en ese sentido Zincke la reforma para ser usada como libro de texto en 1746. Así, aunque de principio su autor la concibió como libro de texto en 1735, hubo de ser adaptada para la enseñanza una década después.

<sup>26</sup> Schiera, *op. cit.*, pp. 382-390.

Como los profesores que le han precedido, Stisser piensa que la economía debe ser impartida en las aulas universitarias con base en su relación con las ciencias de la policía y cameral, por lo que hay que considerar que su versión de la economía debe entenderse inmersa en el contexto de la vida pública y, como antes lo propuso Dithmar, basada en el conocimiento fundamental de la ciencia de la policía. Por tanto, la economía, la policía y la cameralia, tienen una relación estrecha con la idea de Estado; de hecho, aclara en su particular versión de ellas, "estas ciencias 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".<sup>27</sup>

#### *La enseñanza en Riltten: Furstenau*

Dato curioso es que Juan Furstenau (1688-1756) se haya distinguido como un buen profesor de ciencias camerales, siendo su profesión original la medicina, que estudió en Jena, Wittenberg y Halle, en tanto que la enseñó en Riltten, donde comenzó también a profesar las ciencias camerales cuando se le encomendó la impartición de la Profesión en Economía (*Professio Oeconomiae*), instituida en el año de 1730. Su libro, publicado seis años después (1736), lleva el título de *Introducción al arte de la economía*. Queriendo nosotros sólo hacer una breve mención de Furstenau, un autor poco original, terminamos su examen usando sus propias palabras: el libro tiene como propósito "deducir las verdaderas razones de los fenómenos inherentes a la economía, a su estatus de ciencia, a su naturaleza y a sus principios fundamentales".<sup>28</sup>

#### *La enseñanza en Leipzig: Schreber*

Como Furstenau, la economía tiene interés fundamental para Daniel Schreber en función de las ciencias camerales, tal como se puede apreciar en sus obras *Introducción a la historia de las ciencias camerales como ciencias universitarias* y *Discurso sobre los daños y desventajas que se derivan de la introducción de la ciencia económica en la universidad*, ambas publicadas en una misma edición en Leipzig, durante 1764. Schreber define a la economía de la manera siguiente: "la economía comprende en sí los principios de las disciplinas económicas generales y

<sup>27</sup> Citado por Schiera, *op. cit.*, p. 388.

<sup>28</sup> Citado por Schiera, *op. cit.*, p. 393.

especiales, así como a la policía rural y urbana; y la cameralística o ciencia financiera o tributaria".<sup>29</sup> La definición merece ser analizada:

En primer lugar, Schreber entiende a la economía como una ciencia social única porque comprende en ella a la economía misma, a la policía y a la cameralia. No se trata, como en 1727 con Gasser y Dithmar, de enseñar a la ciencia económica, a la ciencia de la policía y a la cameralística en una misma cátedra, pero respetando sus respectivas esferas de autonomía, por lo contrario, la policía y la cameralia quedan comprendidas en la más global ciencia económica. En segundo lugar, existe una identificación entre cameralística y ciencia de las finanzas, asunto superado ya desde el siglo XVII, por lo cual la propuesta de Schreber parece implicar un notable arcaísmo.

Schreber argumenta que desde el siglo XVII, luego de la culminación de la Guerra de los Treinta Años, tanto la constitución política, como la economía de los estados, en especial las de los alemanes, se encontraban en un extraordinario deterioro. Fue entonces necesario el estudio y la enseñanza de la economía para "la fundación, mantenimiento y bienestar del Estado, con base en un nivel elevado de vida y riqueza".<sup>30</sup> Aunque los numerosos trabajos de economía de entonces —dice Schreber— no coinciden todavía con esta época, ya se encaminan en su dirección y en adelante estarán relacionados con la enseñanza de la ciencia económica en las universidades. Schreber remarca que, sin embargo, ya se ponía el acento en "cuestiones relativas a la economía, la policía y las finanzas" y se trataba de eliminar todas aquellas dificultades que se oponían al bienestar público.<sup>31</sup> Para el siglo XVIII, concluye su argumento, la economía se consolidó y ocupó su importante lugar.

El proceso de consolidación de la economía como materia académica fue acompañado por la incorporación de la filosofía, o más bien, dice Schreber, de los filósofos, dentro de los cursos por los cuales era enseñada. Cita entonces entre los filósofos a Julio von Rohr, Cristian Thomasius y Luis von Seckendorff. Este proceso culminó cuando Federico Guillermo I de Prusia estableció la ya conocida cátedra *Professionen in Oeconomie, Polizei und Cammersachen*, en las Universidades de Halle y Frankfurt del Oder.

Según la idea de Schreber, la economía es una disciplina práctica que debía ser enseñada a los administradores públicos y servir de base, junto con la ciencia de las finanzas, para el estudio de la "ciencia de la direc-

<sup>29</sup> Citado por Schiera, *op. cit.*, p. 333.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 355.

<sup>31</sup> *Ibid.*

ción (*Haushaltungswissenschaft*)".<sup>32</sup> Sólo a modo de comentario debemos recordar que, como ya lo vimos con Ludewig, el concepto de *Haushaltung* tiene más relación con la economía que con la administración, cuestión que conviene tenerse en cuenta.

Sin embargo, hay que resaltar el énfasis que pone Schreber en la enseñanza de la economía como base de la formación de los funcionarios estatales, que deben ser introducidos en los secretos de los "numerosos oficios camerales". Pero, recalca, el adiestramiento práctico debe ser precedido por la formación teórica, porque "ése puede acaso dudar que la ciencia de la dirección no es una teoría".<sup>33</sup> La ciencia de la dirección, entonces, es el vehículo más adecuado para la enseñanza de las ciencias camerales; y agrega: "la ciencia general de la dirección (*Allgemeine Haushaltungswissenschaft*) revela cuáles son los males y las carencias de un Estado, con referencia a la riqueza y el 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 o terapia del Estado".<sup>34</sup> Entonces, en su opinión, es tan importante la conservación de la constitución política, como el mantenimiento del sistema económico. En fin, la ciencia de la dirección es la "ciencia que enseña como fundar, incrementar y mantener el bienestar de los estados".<sup>35</sup>

Schreber concluye diciendo, que graves son los daños que causa la omisión de la enseñanza de la economía, más en lo particular en su relación con la policía, a la que atañe la organización correcta de los hombres, y los recursos económicos, así como el logro del fin superior del Estado que es la felicidad de los súbditos.

Pero, antes de concluir la exposición de Schreber, no debemos dejar de decir que resulta una paradoja lo señalado por Schiera, en el sentido que este brillante expositor que es el profesor Schreber, encierre en la economía a la policía y la cameralia, cuando Justi ya las había separado, negando en consecuencia este gran progreso científico logrado por las ciencias camerales de aquellos tiempos.

#### *La enseñanza en Uppsala: Berch*

Las ciencias camerales fueron cultivadas también fuera de las fronteras germanas. Un país tiene un digno representante: Suecia, con Andreas

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 336.

<sup>33</sup> *Ibid.*, pp. 336-7.

<sup>34</sup> *Ibid.*, pp. 337-8.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 338.

Berch (1711-1774). En Suecia, desde 1740, había sido fundada la cátedra de ciencias camerales en la Universidad de Uppsala.

Berch fue profesor de ciencias camerales en Uppsala a partir de 1746, año en que edita anónimamente un libro titulado *Economía (Hausbaltug)*. Al año siguiente publica su *Introducción a la economía general*, traducida al alemán por Schreber en 1763.

Schreber califica a Berch como el primer cameralista sueco y, considerando que es importante el impulso y la difusión de las ciencias camerales, decide verterlo al alemán. Caso extraordinario éste, porque el desarrollo cameral en Alemania no tenía paralelo, toda vez que con ello se muestra que, efectivamente, las ciencias camerales se habían difundido ampliamente.

Berch concibe a la *Hausbaltung* como totalidad de la materia económica y la divide en tres ramas: economía en sentido estricto, policía y cameralística, es decir, en forma similar a como se había realizado en Halle y Frankfurt del Oder desde 1727. La *Hausbaltung* o economía en general lleva a la comprensión de la necesidad de conseguir la felicidad para la comunidad, aun por encima del interés particular. Se trata, en sus propias palabras, de un “Estado de bienestar”.

El Estado de bienestar se basa en los dones del intelecto que están al cuidado de la religión y que comprenden a la educación y las costumbres; los dones materiales, que incluyen a la salud, nutrición, habitación y vestido; y los dones de la fortuna, que son la seguridad y la tranquilidad políticas. Los tres tipos de dones, en su comprensión cabal, incluyen el ámbito de la policía porque atañen al interés de la comunidad. “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>36</sup>

El que el profesor Berch ponga tanto interés en la materia policial no es accidental, puesto que la mitad de su *Introducción a la economía general* está dedicada a ella; obedece a que una de sus fuentes fundamentales es el *Tratado de la policía* del francés Nicolás Delamare, uno de los grandes textos sobre esta disciplina. Sin embargo, según lo observa Schiera y nosotros suscribimos su opinión, el concepto de policía de Berch es más cercano a su moderna denominación de seguridad y tranquilidad, incluso de “opresión”, y que se caracteriza por haber perdido su sentido original y más rico, como adelante lo podremos observar.

<sup>36</sup> *Ibid.*