

LOS ELEMENTOS GENERALES DE POLICÍA

Hemos llegado al momento de tratar la obra aquí publicada y sobre la cual haremos las referencias que sitúan al lector en su seno, sin entrar de lleno a su contenido, pues no es otra la finalidad de esta, su versión actual.

Los *Grundsätze der Polizeywissenschaft*, estrictamente traducidos al español significa: **Principios de Ciencia de la Policía**. Sin embargo, en atención a la versión de Puig y Gelabert, aquí tratada y publicada, nos referiremos a *Los Elementos Generales de Policía*.

EL CARÁCTER DEL LIBRO

Esta es la obra por excelencia de Juan Enrique von Justi. Su prestigio en suelo alemán fue engrandecido merced a las traducciones francesa y española, de las cuales ya hemos hecho mención, pero de las que conviene agregar que la primera sirvió de base a la segunda. Del cotejo de ambas se desprende que la traducción castellana de Puig y Gelabert es magnífica, por lo cual la escogimos para desarrollar este apartado, toda vez que la edición original alemana me fue inaccesible. Inclusive, los *Elemens Generaux de Police*, título francés de los **Elementos**, que atesora la Biblioteca Nacional de Madrid, parece ser el ejemplar usado por el traductor español para elaborar la versión castellana. Por esta razón, también hacemos uso de la traducción francesa. En sus márgenes hay muchas anotaciones manuscritas iguales a las que aparecen impresas en los **Elementos Generales de Policía**, título con el que Puig y Gelabert tradujo los **Principios**.

Una vez que hemos consignado lo anterior, es tiempo de que entremos en materia, analizando este gran libro preparado por Juan Enrique von Justi.

La policía es una potencia constructora. Por este motivo, se ve en ella un principio aplicado. No es accidental que en sus inicios, la policía fuera plasmada en manuales ejecutivos o formara la parte

operativa de los tratados explicativos de su materia. Por ejemplo, esta última idea está presente en la **Política para Corregidores** de Jerónimo Castillo de Bovadilla, tomo II, donde trata el problema de abasto de alimento, limpieza de las calles, provisión de pan y obras públicas.

Los **Elementos Generales de Policía** fueron publicados en 1756 (su prólogo está firmado el 11 de mayo de ese año). Hay una segunda edición, publicada en Gotinga en 1759, cuya novedad más significativa es la agregación de un cuarto libro, amén del cual se incrementa la obra de 23 a 34 capítulos, y de 366 a 466 párrafos. Lo dicho se hace constar en una reimpresión póstuma del libro, de 1782, la cual tuvimos a la vista. Esta versión tiene un pequeño proemio de von Justi, más una nota firmada por Johann Beckman, profesor de Economía en Gotinga. Redactada originalmente en alemán, fue luego traducida al francés, de cuyo idioma la vierte al español Antonio Francisco Puig y Gelabert en 1784.⁶¹ El traductor hispano estuvo inspirado por el deseo de llenar debidamente el contenido de las cátedras para la formación de los abogados de la Real Audiencia de Cataluña, más precisamente en la asignatura relativa a la Ciencia del Gobierno.

Esa materia se integraba por los ramos de policía, política y economía, y era insuficiente y raquítica la enseñanza de la primera. En especial, le interesaba que los abogados no se limitaran a la materia jurídica y emprendieron el camino del conocimiento sobre la Ciencia del Gobierno económico-político de los pueblos, los principios de la agricultura, el comercio y los demás ramos, que juzgaba tan importantes para el manejo de los negocios públicos.

⁶¹ Puig y Gelabert explicó en una de las glosas de los **Elementos** que, *un amigo que me ha prestado con liberalidad el original francés para esta traducción, que a no sonrojarme su modestia, haría ver con placer lo mucho que ha trabajado para la patria y para mi instrucción en particular*. Se trata de José Navarro Más y Marquet, socio de la Real Academia de Ciencias Naturales y Artes de Barcelona, Censor y Director de Agricultura, Abogado de la Real Audiencia de Cataluña, y señor de los Lugares de Tudela y Carás.

Los Elementos, aunque altamente revolucionarios como teoría de la policía, no se apartaron de la tradición establecida antaño. Está integrado por tres libros y éstos por varios capítulos, conforme la siguiente distribución:

- I. De la cultura de las tierras
 1. Agricultura
 2. Las ciudades
 3. La población
 4. La sanidad

- II. De las reglas que se deben observar para hacer florecer la agricultura
 1. Mercaderías
 2. Manufacturas
 3. Oficios y profesiones
 4. Comercio y crédito
 5. Orden económico

- III. De las costumbres de los súbditos, y del orden y la disciplina que debe establecerse entre ellos
 1. De las costumbres de los súbditos.
 2. Del cuidado que el gobierno debe tener de la educación de los súbditos, si quiere que se hagan útiles a la sociedad
 3. De la seguridad interior

Ciertamente, la Ciencia de la Policía no siempre ha limitado sus fronteras de aquellas correspondientes a la política y a la economía; fue Justi quien aplicó en toda su profundidad estos deslindamientos intelectuales tan importantes. Aquí uno de sus más grandes méritos: la distinción entre policía y política, como esferas de actividad especializada dentro del Estado.

LA POLICÍA

Con mucha frecuencia los estudiosos del Estado suelen acentuar sus análisis sobre las formas que asume, identificando los

rasgos peculiares de dichas formas inherentes al Estado como generalidad. Del mismo modo, a menudo desnaturalizan la idea del Estado como fenómeno singularmente histórico, asimilándolo a organizaciones de dominación que le precedieron y con las cuales existe escasa proximidad, salvo su eventual sucesión histórica, que no constituye una regla de ningún modo.

Ambas apreciaciones desvirtúan el concepto del Estado en su singularidad histórica, toda vez que paralelamente extravían los rasgos esenciales de su naturaleza como Estado.

La Ciencia de la Policía

Al respecto, es importante tomar en consideración tanto la configuración externa, es decir, la formación y delimitación del Estado frente a otros estados, como las transformaciones en su existencia interior. Esto atañe a la magnitud, la configuración y la trabazón apretada o laxa de la organización, y la composición social del Estado; y comprende a todos los tipos de Estado: la Ciudad, el Imperio universal, el Estado nacional y la poliarquía medieval.⁶²

Las organizaciones de dominación pueden pasar de una forma a otra. Así, Roma se transformó de Estado-ciudad en Imperio universal por medio del cambio de régimen, y después de tres siglos de transición, consistiendo en la introducción del despotismo oriental. No fue un hecho aislado, sino la regla del desarrollo político de antaño, porque todo el desarrollo constitucional de la antigüedad se mueve entre los extremos del Estado-ciudad y el Imperio universal.⁶³ Todos los imperios universales fueron despóticos o autoritarios, en contraste a otras organizaciones de dominación donde la constitución libre emergió de su independencia recíproca y su condición de igualdad. Nos hemos acostumbrado a ver esto último como natural y normal, cuando no es así, pues la formación de estados independientes e iguales ha sido la excepción, pues tal fenómeno ocurrió sólo una vez, en gran escala

⁶² Otto Hintze, *Historia de las formas políticas*, pp. 13-35.

⁶³ *Ibíd.*, p. 21.

en toda la historia universal, produciendo al sistema de estados europeos. Este es un desarrollo completamente singular: la existencia de estados soberanos es única en la historia. La instauración de estados independientes y soberanos, es un hecho exclusivamente moderno. Los imperios universales se esforzaron por dominar todo un territorio que abarcaba a una cultura, no reconocían en pie de igualdad a ningún Estado independiente.

Por consiguiente, cuando se hace referencia al *Estado moderno*, se le difiere del medieval y del oriental, y la palabra *Estado*, acuñada recientemente y que corresponde a la fase actual de la organización política, se aplica a todas las precedentes. Pero, por la individualidad concerniente a cada cual, es forzado agruparlas bajo la misma categoría sacrificando el segmento de su peculiaridad. En suma: aquellas tres organizaciones de dominación no corresponden a una colección de especies del mismo género, sino a formas de vida históricas creadas separadamente y en parte enlazadas como eslabones de un desarrollo histórico universal.⁶⁴

Tal es el Estado que estudia von Justi, precisamente en su estadio más progresivo y cuando su carácter general, tal como ha trascendido hasta nuestros días, está marcado por la asunción de la administración integral de la sociedad, desde los complejos procesos económicos, hasta los delicados asuntos morales, pasando por la administración de justicia, la salud y la religión.

Justi no es el teórico de una forma de Estado, sino del Estado moderno cuyo carácter es, a partir de su tiempo, el usufructo de las condiciones producidas por una expropiación general de la antigua sociedad, que se derrumba, propiciando la expansión de sus fuerzas interiores y promoviendo el desarrollo de una nueva sociedad, a la que está construyendo. El signo de tal Estado es una intervención juiciosa en los procesos económicos, a los cuales liberaliza, pero regula con frío cálculo; propio de su esencia es el fisco, agencia de tributación y planificación del gasto público productivo y rentístico; de suyo es, igualmente, la administración de una justicia en la que se

⁶⁴ *Ibíd.*, pp. 293-322.

cimenta la seguridad interior. Se trata de un Estado inteligente que aprende, y que enseña a sus súbditos, haciéndolos mejores ciudadanos, trabajadores más productivos y súbditos más obedientes.

El eje, motor y fuerza del Estado es la policía, cuya existencia y función parte de principios que definen a los campos de acción donde se desempeña, y anticipan los resultados esperables y los obstáculos a vencer. Los principios de la policía se basan en su objeto mismo, es decir, en afirmar y aumentar el poder interior del Estado. Como este poder no consiste solamente en la República en general y en cada uno de los miembros que la componen, sino también en las facultades y los talentos de todos los que la pertenecen, Justi cree que *todas sus máximas, pues, deben estar fundadas sobre el conocimiento que ella tiene de las facultades del público, tanto en general como en particular.*

En el siglo XVIII se hacía uso del concepto de *máxima de Estado*. La palabra máxima significa el decreto de la voluntad humana, con base en la cual obra sin exceptuar personas, casos y circunstancias; y se deservuelve a través de la anteposición de manifiestos, fundamentos y declaraciones, en los cuales se razona previamente a su ejecución.⁶⁵ Tal decreto o determinación, es el resultado del conocimiento que se tiene de la causa de la que procede la obra.

Una vez que un Gobierno descubre algo útil para su principal objeto, que es el bien del Estado, debe hacer un uso adecuado de su poder para alcanzar el fin que se propone. La prontitud y precisión con la que concibe el fin, y la vivacidad de penetración que facilitan el uso de ese bien, ofreciéndole la ejecución más fácil y el método menos complicado, son el fruto que brindan las máximas de Estado como un producto de la relación entre la comprensión y el entendimiento. Las máximas de Estado conservan los frutos de estas operaciones y descubrimientos, y hacen que se saque provecho del

⁶⁵ Donato, Nicolás. *El Hombre de Estado*. México, Tipografía Popular. 1904. Tres volúmenes (*L'uomo di Governo*. Venezia, 1860). Tomo III, p. 38.

pasado en beneficio del presente. La máxima de Estado está basada en un principio verdadero, que es la semilla del bien del Estado, y se dirige al fin del Estado mismo, de modo que es la guía del Ministro cuando cumple los deberes de su empleo. El fin del Estado es el bienestar de los ciudadanos que gobierna, de modo que tal máxima de Estado tiene por propósito este mismo fin.

Justi había señalado en su **Economía de Estado**, que haría una obra exclusiva destinada al estudio de la policía, así la distinguiría de la economía. Pero, además de su inquietud en torno a la mutua definición de los campos académicos de la policía y la economía, le preocupaba la ignorancia existente aún acerca de la policía y tomó la decisión de poner remedio al mal. Al respecto, afirmó que:

La policía es una ciencia tan poco conocida, que yo osolisonjearme de ser el primero que haya dado de ella un sistema fundado sobre la naturaleza misma de la cosa, y quien la haya tratado a fondo e independientemente de todas las otras ciencias que tienen alguna relación con ella. La mayor parte de los errores que se han cometido sobre este punto, provienen de haberse confundido la policía con la política.⁶⁶

Discierne que en la "infinidad" de libros de política que ha consultado, las materias que contienen luego se confundieron con las *cosas relativas a la policía*. En esta forma, el gran problema científico cameral no solamente consistió en diferenciar a la policía y a la economía, sino también a la policía y la política, sobre todo para un notable cameralista como era el propio Juan Enrique von Justi.

Hay que consignar que Justi se refiere a la confusión entre la *Policey* y el *Staatskunfts*, cuya traducción literal significa *arte del*

⁶⁶ Delamare proclamó, años antes, ser quien fundó el estudio de la Policía: "nadie hasta ahora se había cuidado de escribir sobre ella, nadie había reunido sus leyes para procurar su conocimiento o facilitar su estudio". Citado por Jordana de Pozas, Luis. "Los Cultivadores Españoles de la Ciencia de la Policía". **Centenario de los Iniciadores de la Ciencia Jurídico-administrativa Española**. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local. 1944. pp. XI-XII.

Estado. La traducción de *Staatskunsts* por *política* se debe a M. E., iniciales del nombre del traductor francés de quien se ha perdido la identidad. La traducción es correcta, la *política* es entendida por von Justi como el arte de asegurar la existencia del Estado, ante las acechanzas y amenazas de sus enemigos interiores y exteriores, y facilitar la convivencia pacífica de sus miembros.

La política tiene por fin la seguridad de la República tanto por fuera como por dentro, y es su principal ocupación instruirse de la conducta, de las acciones y de los objetos, o intentos de las potencias extranjeras, ponerse a cubierto de sus empresas; como también establecer un buen orden entre los súbditos, conocer los sentimientos que unos tienen hacia los otros; igualmente que para el Gobierno ahogar los partidos y las sediciones que se forman, y tomar medidas necesarias para prevenirlas.

Al contrario, el fin de la policía es asegurar la felicidad del Estado por la sabiduría de sus reglamentos, y aumentar sus fuerzas y su poder tanto como sea posible. Para este efecto ella vela en la cultura de las tierras, a procurar a los habitantes las cosas de que tienen necesidad para subsistir, y a establecer un buen orden entre ellos, y aunque respecto de esta última se emplee y se ocupa aun a provocar la seguridad interior del Estado, sin embargo en ello no es más que un instrumento de la política, y nota las ofensas que no hieren a la constitución y al mantenimiento del Estado.

Toca a la policía potenciar las fuerzas materiales, morales e intelectuales que, situadas en el seno de la sociedad, incrementan el poderío del Estado y el bienestar de los ciudadanos. La política, por su parte, está interesada en las medidas necesarias para defender al Estado de las agresiones externas, o bien, de las conjuraciones interiores. La policía es un impulso progresivo que vela por la salud, nutrición y vigor completos del Estado, en tanto que la política es una fuerza activa pronta a prevenir las guerras con los estados extranjeros o las sediciones intestinas, o bien lanzar medidas represivas contra los mismos.

Se ve pues, que el objeto de la policía es afirmar y aumentar por la sagacidad de sus reglamentos, el poder interior del Estado; y como este poder consiste no solamente en la República en general, y en cada uno de los miembros que la componen, sino también en las facultades los talentos de todos los que la pertenecen; se sigue, que ella debe enteramente ocuparse de estos medios y hacerles servir para la pública felicidad.

La policía es una capacidad creativa que implica al conjunto de la República, así como a sus miembros singulares. Así, el poderío del Estado no puede obtenerse sino por medio del conocimiento que tiene de sus diferentes ventajas. Todas las máximas de la policía deben estar fundadas sobre el conocimiento que tiene de las facultades del público, tanto en general como en particular. Así, Justi discierne que:

La Ciencia de la Policía consiste en arreglar todas las cosas relativamente al estado presente de la sociedad, en afirmarla, mejorarla y fortalecerla, que todo concurra a la felicidad de los miembros que la componen.

Michel Foucault ha explicado esta distinción de Justi, argumentando que la política asume una tarea fundamentalmente negativa: defender al Estado de sus enemigos, en tanto que la policía se atribuye la función positiva de "nutrir por igual la vida de los ciudadanos y la fuerza del Estado".⁶⁷

Llendo más allá de una distinción tan necesaria, hay que declarar que la separación entre la policía y la política no implica que sean opuestas, sino que marchan en paralelo y de la mano.⁶⁸ En

⁶⁷ Foucault, Michel. "Dioses, Hombres y Pastores: el Origen de la Tecnología del Poder y la Razón de Estado". *Revista Siempre*. Sobretiro Cultural, Octubre 27 de 1982. p. IX.

⁶⁸ No está de más alertar sobre el equívoco de observar aquí una dicotomía entre política y policía, tal como ha sido planteado entre la política y la administración, en los siglos XIX y XX. Este asunto lo he tratado abundantemente en las siguientes obras: **Teoría Administrativa de la Ciencia Política**. México, UNAM. 1982. Segunda parte. **La Administración Pública**

tanto que la política crea las condiciones de seguridad apropiadas para la activación de la policía, ésta produce las condiciones materiales, morales e intelectuales que posibilitan la acción de la política. No se pueden concebir sino juntas, unidas al propósito común de velar por la existencia y progresión del Estado.

Pero la policía entraña una paradoja: expandir las fuerzas del Estado y estimular la prosperidad de la sociedad. Sobre esto, Foucault comentó lo siguiente: "la policía, expresa él [Justi], es lo que capacita al Estado para incrementar su poder y ejercer su fuerza al máximo. De otra parte, la policía tiene que mantener felices a los ciudadanos, entendida la felicidad como supervivencia, vida y vivir mejor. Define perfectamente lo que creo es el propósito del arte moderno del Gobierno, o racionalidad estatal, es decir, desarrollar los elementos constitutivos de la vida de los individuos, de modo tal que su desarrollo nutra a su vez el desarrollo de la fuerza del Estado".⁶⁹

Mas no basta la distinción entre policía y política, y Justi se propone diferenciar a la primera y la hacienda, materia con la cual, afirma, muchos autores confunden. Ciertamente ambas están muy relacionadas: *la policía es el fundamento y la base de la Ciencia de la Hacienda* y le toca calcular hasta qué punto puede incrementarla *sin vejación del público*. Pero ambas ciencias son diferentes. *La policía trabaja en conservar y aumentar las rentas del Estado por la sabiduría de sus reglamentos; y el que está encargado de la hacienda se ocupa en descubrir medios para emplearlos del modo más ventajoso para poder en tiempo de necesidad, o en la oportuna ocasión, subvenir a los gastos que está obligado a hacer.*

Como el caso de la política, la versión francesa se refiere a las *finanzas* y de aquí Puig y Gelabert la trasladó como *hacienda*.

Justi se refiere a la cameralística o Ciencia de las Finanzas (*Cameral oder Finanzwissenschaft*). Hay, asimismo, una confusión con

del Estado Capitalista. Barcelona, Fontamara. 1981. Cap. I y II. **La Teoría de la Administración Pública**. México, HARLA. 1986. Cap. 8.

⁶⁹ Foucault, obra citada.

la economía. Justi censura que en tal caso está el señor Zincke, consejero del Tribunal de Hacienda, que deduce los principios de la policía a partir de los correspondientes a la economía, siendo que la policía es de mayor amplitud. Ocurre igual con el difunto canciller Wolff, quien confundió a la policía y la moral, por lo que su libro no puede ser mirado *como un tratado completo de policía*.

Pero todavía inconforme, no bastándole el haber sido tan preciso en la distinción entre la policía y la política, así como con la economía y la hacienda, Juan Enrique von Justi va a distinguir las obras de policía equívocas, erráticas, insuficientes e incompletas, de la única cierta, sistemática y plena: la suya; y esto, que es ausencia de modestia, tiene mucho de verdad. Al respecto refiere que en el siglo XVI se escribió la obra de Boters, en tanto que en el XVII las de Schrammens y Reikinger, de las cuales no hace juicio. Sí lo hace, en cambio, cuando trata de los libros de policía del siglo XVIII, de los que dice que dan una idea *justa y completa*, pero que son defectuosos y asistemáticos; en su lista están los trabajos de Better y Langemak.⁷⁰

Justi mismo explica el imperativo científico por el cual se debe definir a la policía:

No hay regla un poco extendida que no padezca alguna excepción, sea que se trate una ciencia juntamente con otra, sea que se trate separadamente según el orden y el enlace que ella exige; sería útil, sin embargo, para el progreso de las ciencias, que se fijasen sus límites. No se conoce una ciencia sino imperfectísimamente, cuando no se miran y ven todas sus

⁷⁰ Las obras de los autores citados por Justi son las siguientes: Boters: **Aviso Importante para establecer una Buena Policía** [*Grünslicher Berich von Anordnung gutten Policey*]. Strasburgo. 1596. Schrammer: **Policía Histórica** [*Politia Historica*]. Leipzig, 1605. Reinkings: **Policía Bíblica** [*Bibliche Policey*]. Anónimo: **Proyecto de Reglamentos para establecer una Buena Policía** [*Enwurf einer wohleigerichteten Policey*]. M. C. D. de L. Proyecto para establecer una Buena Policía. [*Ohnvfängliche Vorschläge zu Einrichtung*]. 1739. Lucas Federico Langemak. **Retrato de una Policía Perfecta**. [*Abbidung einer vollkommenen Policey*]. Berlín. 1747.

partes, y se olvidan infinidad de cosas útiles cuando se tratan muchas ciencias de una vez.

*Si se ponen aparte los libros que confunden impropiamente la policía con otras ciencias, se hallarán muy pocos a que pueda recurrirse para instruirse de ella. No se ha escrito de policía antes del siglo pasado [siglo XVII], y aunque haya algunos libros cuyo título parezca anunciarla, hay sin embargo pocas personas que hayan comprendido lo que significa la palabra de policía, que no la hayan confundido con la política y que no hayan establecido principios de Gobierno que nada tienen de común con ella. En el número de estos, puede ponerse el libro de Boters intitulado, **Aviso Importante para establecer una Buena Policía**, impreso en Strasburgo en 1596. La **Policía Histórica** de Schrammens, en Leipzig en 1605. La **Policía de la Biblia** de Reinkings, y muchos otros.*

La identificación y definición de la policía dentro de los negocios públicos, consistió en el desarrollo de un nuevo **logos** hasta entonces confundido o subordinado a otras materias, tales como la política, hacienda y economía.

El ímpetu reformista que inundó a Alemania durante el siglo XVIII, incitó un formidable movimiento de definición de lo propiamente administrativo, a partir del concepto de policía. Esta categoría sintetizaba la esencia de la idea de administración y entrañó paralelamente la noción del arte gubernamental como talento gerencial. La expresión aplicada de esta idea, nació del imperativo de una mayor gobernabilidad a través de una nueva organización administrativa, cuyos titulares alcanzaran cierto grado de profesionalización administrativa. Esto impulsó el requerimiento de una formación propiamente administrativa del alto servicio público, en materias de policía, asuntos interiores, diplomacia, finanzas y economía, así como la capacitación del funcionario en el arte de la elocuencia y la escritura.

Juan Enrique von Justi creó una ciencia fundada en principios generales, cuya aplicación concede a los funcionarios públicos. Su tarea fue establecer las bases globales, las categorías abstractas y de

índole universal, en Europa y en su tiempo, para el establecimiento efectivo de la policía. Como él explica: *no debe esperarse en fin, que yo trate en esta obra de las diferentes especies de policía, que se observan en tal o cual país, ni que aplique los principios generales que doy, a tal o cual Estado particular.*

Policía, explicó Justi, significa el orden y la disciplina que reinan entre los ciudadanos que integran a la República. Los griegos y romanos entendieron por ella lo concerniente al orden, las comodidades y la hermosura, que son las bases de los reinos y las repúblicas. Extendiéndose más, discierne que:

Se toma en el día esta palabra en dos sentidos diferentes, el uno extendido, el otro limitado; en el primero se comprenden bajo el nombre de policía las leyes y reglamentos que conciernen al interior del Estado, que tiran a afirmar y a aumentar su poder, y hacer un buen uso de sus fuerzas, a procurar la felicidad de los súbditos, en una palabra, el comercio, la hacienda, la agricultura, el descubrimiento de minas, las maderas, los bosques etc., atendido que la felicidad del Estado depende de la inteligencia con que todas estas cosas son administradas.

La palabra policía tomada en el segundo sentido, comprende todo lo que puede contribuir a la felicidad de los ciudadanos, y principalmente la conservación del orden y la disciplina, los reglamentos que miran a hacerles la vida más cómoda y procurarles las cosas que necesitan para subsistir.

La policía, por lo tanto, es una potencia activa orientada a contribuir al fin de toda República, que es el bien de toda la sociedad, y en ello está lo *que hace propiamente su eficiencia*. En ello está un uso sagaz e inteligente de los fondos públicos, su prudente utilización en beneficio de la República; este es el fundamento de la economía y la hacienda; en tanto que *el objeto de la policía es afirmar, fortalecer y aumentar el poder del Estado proporcionalmente al de sus vecinos*. Así, en tanto la hacienda debe manejar los fondos para costear las acciones de los responsables del Estado y la policía, ésta debe tender a incrementar y conservar los fondos públicos hasta donde la constitución interior del Estado lo permita.

La idea de Justi es diáfana: el Estado es una institución perfectible, lo mismo que degenerable. Para conseguirse lo primero y evitar los peligros de lo segundo, las fuerzas y las debilidades del Estado deben ser conocidas. No consiste, sin embargo, de un ejercicio especulativo, sino operacional; de lo que se trata es que, una vez conocidos los defectos del Estado y estimado con precisión sus potencias, éstas puedan incrementarse de modo tal que sean superiores a las de los estados vecinos, y a la vez, produzcan bondadosas repercusiones entre sus propios habitantes.

Pero nos engañaríamos si pensamos que la policía es un simple repertorio de técnicas gubernamentales. Se trata también de un *logos*, un campo de conocimiento, de cuyo trabajo intelectual brota la explicación de las condiciones objetivas de la existencia del Estado, de sus precariedades y sus facultades, de sus imposibilidades y sus posibilidades. Tal explicación se refiere a un programa de acción viable, calculado y racional, que actualiza la fuerza del Estado por la vía de la superación de la vida de la sociedad.

La policía es una ciencia aplicada al mejoramiento del Estado, por el camino del adelanto de las condiciones de existencia de la sociedad sometida a él. Sin embargo, la aplicabilidad de la Ciencia de la Policía está lejos de significar un mero efecto mecánico, tal como es explicado por Justi:

Por el defecto que se me ha reprochado en los Actos de Leipzig, se ha querido dar a entender que mi obra era por esto mucho menos útil que la del señor Zinke. Pero yo respondo, que miro esto como inútil en una obra de esta especie y que alcanzó igualmente mi fin, aunque detalles semejantes puedan tener su utilidad en otras obras. En un libro donde se trata de la Ciencia Económica de una manera sistemática, basta establecer los principios generales sin hacer su aplicación, porque cuando se establecen con el modo y forma de instruir a un hombre de todas las reglas de una ciencia, no puede exigirse otra cosa; y el que ha estudiado una ciencia de esta suerte, si no es del todo estúpido e ignorante, sabrá hacer muy bien su aplicación en tiempo y lugar oportunos.

La policía se refiere a los campos de actividad del Estado, es un *logos* que discierne el *qué* del Gobierno con base en principios o máximas del Estado; sin embargo, también se trata de una *tecnología* que explaya el *cómo* del Gobierno y representa el modo en que obra para fortalecer al Estado, haciéndolo formidable.

La policía ha sido definida por von Justi como una capacidad que desarrolla el Estado, para asegurar su felicidad por la sabiduría de sus reglamentos, y aumentar sus fuerzas y su poder tanto como sea posible. Su esencia, pues, consiste en acrecentar su poder a través de una diversidad de medios, que nuestro autor explaya a lo largo de los **Elementos**. Tales medios constituyen una variedad compleja de ingredientes, que comprenden al orden económico, la sociedad civil y la administración de justicia, como grandes apartados temáticos en que se pueden clasificar sus campos más amplios de actividad.

Crecimiento del Poder del Estado

La Ciencia de la Policía es una disciplina que enseña el modo como puede un Estado ser más poderoso. El concepto de poder, sin embargo, no coincide con los modos tradicionales como se definía en el pensamiento político durante el siglo XVIII: como una relación social de dominio entre personas y clases sociales. De hecho, el concepto de poder no sólo no tiene un significado personal o relacional, sino que se refiere estrictamente al Estado. Se trata de la potestad del Estado, observado éste como una comunidad política. Igualmente, el poder del Estado tiene un contenido material, social e intelectual, cuya promoción y desarrollo son la responsabilidad de la policía. En este sentido, Justi razona que *la policía debe proponerse, por regla fundamental, el hacer servir todo lo que compone el Estado, a la firmeza y acrecentamiento de su poder, igualmente que a la felicidad pública.*

La firmeza y acrecentamiento del poder del Estado depende del contenido de dicho poder, que son los *bienes* que pertenecen a la República en general y a sus miembros en lo particular. Estos bienes, principalmente, están constituidos por el territorio y el cultivo que sustenta a la sociedad. Por un lado, el cultivo depende de la labor agrícola y el número de los habitantes, en tanto que el territorio es

cultivable con mayor extensión si está debidamente poblado, lo cual se consigue atrayendo a la colonización extranjera, multiplicando a los habitantes y previniendo las causas de las enfermedades y la mortalidad.

El poder del Estado implica una relación estrecha entre el territorio, la producción agrícola, y el número y distribución de los habitantes. Estos elementos deben ser conocidos, evaluados y cuantificados por la policía, a fin de medir las posibilidades efectivas del Estado de convertirse en una potencia actuante. Por consiguiente, el territorio es la base física sobre la cual debe asentarse una población numerosa y sana, activa y productiva, y bien alimentada por la vía de la producción agrícola.

El Estado que estudia von Justi, que se encuentra en una etapa de transición hacia el capitalismo pre-industrial, ya ha comenzado el proceso de transformación de las manufacturas en industrias. Por lo tanto, juzga que *el poder de un Estado consiste aún en los bienes muebles de los súbditos que lo componen*, que son producto del trabajo de la industria de los hombres. Así, al aumentar los súbditos su mobiliario mercantil, el Estado incrementa su riqueza y su poderío. Sin embargo, un Estado es poderoso no solamente porque sus miembros sean ricos y sus caudales las únicas prendas que portan. Von Justi discierne que el ingrediente que más colabora al poderío del Estado, es la superación integral del ser humano como tal. Así, el profesor de Viena sustenta que:

Lo que más contribuye al poder del Estado es la industria y talentos de los diferentes miembros que la componen. Se sigue pues, que para mantenerle, aumentarle y hacerle servir para la felicidad pública, se debe obligar a los súbditos a adquirir los talentos y conocimientos necesarios para los diferentes empleos a que pueda destinarseles, mantener entre sí el orden y la disciplina que mira al bien general de la sociedad.

Dicho de otro modo, los bienes son importantes, pero no tanto como los propios hombres que con sus talentos y trabajo son quienes los producen. Los súbditos pueden contribuir al bien público potenciando sus talentos y trabajo, si la policía puede

procurar por sus costumbres para que cumplan hacia la sociedad: *ellos deben como ciudadanos aplicarse a hacerse útiles al Estado*. Pero como no todos los hombres son buenos y virtuosos, medita Justi que la policía debe velar por la seguridad pública mediante buenas leyes y, por ellas, castigar a todos los infractores. Asimismo, debe velar por el mantenimiento de las costumbres de los súbditos, por su conducta y por la seguridad.

El bien fundamental de cada súbdito es la propiedad, o más bien, la propiedad privada, cuyo sustento y protección será responsabilidad principal de la policía. La propiedad privada es relevante no tanto como tal, sino como materia prima del poderío del Estado, pues dicha propiedad es la que genera el capital y la riqueza sobre los cuales se basan las fuerzas estatales.

La economía se elevaba, por consiguiente, en la primera ocupación de la policía debido a su papel de nutriente de toda la prosperidad material de los súbditos y del Estado.

Actividad del Estado en la Vida Económica

Justi fue un decidido defensor de la propiedad privada, porque juzgaba que la base de la población del país era la propiedad, de modo que ante la disyuntiva probable de quién debe ser propietario: el Estado o el súbdito, se inclina favorablemente por el segundo, toda vez que critica el arriendo de la tierra, en lugar de su dominio. Cree que las tierras, a excepción de las propias del soberano o que son propiedad real, deben pertenecer a los particulares, porque cuantos más súbditos tiene un Estado que trabajan en la agricultura, más se multiplican las mercancías y aumentan las rentas del soberano.

Por consiguiente, es una mala medida arrendar la tierra, atendido que es raro que un arrendatario la cultive con el mismo cuidado que lo hace un propietario. Asimismo, es preferible la propiedad privada sobre la comunal, debido a que es más productiva. Así, se debe establecer como regla general, que un campo que pertenece en propiedad a un solo particular estará

siempre mejor cultivado que otro que es de una comunidad o a muchas personas, siendo más productivo.

Aunque el Estado mira a fortalecer las aptitudes generales de los súbditos, no espera todo de su iniciativa. Justi pregona que se deben secar los estanques y lagunas haciendo correr las aguas, extrayéndola con máquinas, abriendo canales y construyendo diques. Esta operación es tan esencial, que de ningún modo debe despreciarse cuando se puede efectuar y vale más que el Estado mande hacer estos trabajos mediante los *emprendedores*, a cuenta del Gobierno, que abandonar en los particulares las tierras que han secado. Reunidas tales tierras en sus dominios, puede edificar villas y aldeas, y vender las casas para sacar las sumas que ha desembolsado en la obra de secado.

Justi fue un decidido promotor del desarrollo y auspicio del capital y la empresa privada; sin embargo, no deja de sostener la importancia del papel conductor, y aún coercitivo del Estado, para empujar el crecimiento de las fuerzas productivas. Así, es de la idea de que también se procure atraer al país a personas ricas e inteligentes que puedan instalar manufacturas y fábricas, darles títulos y otros símbolos de distinción. Igualmente, para propiciar la industrialización del país, es menester que, mediante buenos reglamentos, se obligue a los campesinos a cultivar las cosas que sirven para las manufacturas y las fábricas, y animarles para que comercialicen en la ciudad sus mercaderías. Al efecto, se les debe conceder exenciones de entrada y dotarles de almacenes, entre otras facilidades.

La policía es, sustancialmente, una fuerza de pedagogía cívica, pues su papel consiste en estimular la convivencia social por medio de medidas edificantes, aunque el uso de la fuerza no se descarta cuando hay lugar. Justi alega que *el medio para acertar en lo que acabo de decir, es inspirar al pueblo el amor al comercio, al trabajo y a la probidad. Sin estas cualidades los mejores reglamentos son inútiles, principalmente cuando la pereza y la distracción se ponen de su parte.*

Al lector le es fácil adivinar en el pensamiento de Justi en particular, y en el Cameralismo en general, un nítido antecedente

del Materialismo Histórico, por cuanto al papel "estructural" de las relaciones de producción basadas en la industria y el comercio, así como en la agricultura, sin descontar el papel poderoso que se otorga al crédito, al dinero y su circulación, como estimulantes del ciclo mercantil. Sin embargo, el objeto vital de los procesos económicos no es observado como una mera trabazón social automática de los agentes económicos vinculados por dichas relaciones de producción. Menos se observa en Justi y sus colegas una noción prodigiosa del mercado, como motor esencial de la civilidad. El papel principal de agente cívico lo cumple la policía, a cuyo cargo queda fomentar constantemente la convivencia ciudadana

La sociedad alemana observada bajo el influjo del Cameralismo se basaba en la libertad, esencialmente en lo tocante a la vida económica, pero ciertamente el Estado no ceja de procurar por su existencia y destino. Por consiguiente, el Gobierno interviene en la fijación de precios y tarifas, tanto de los productos necesarios, como de aquellos otros que lo son menos. Un buen ejemplo de esta prerrogativa gubernamental son las posadas para los viajeros. Justi alega que toca a la policía velar no solamente de que en ellas se encuentren las cosas necesarias, sino también impedir que se haga pagar más de lo que valen, fijando el precio del alojamiento y del alimento con proporción a los platos que pida el viajero. Asimismo, debido a que los coches de alquiler y las "sillas de mano" son cómodas tanto para los habitantes como para los extranjeros, a la policía toca fijar el precio, no solamente por día y hora, sino también de los parajes.

La policía es una fuerza responsable y activa que, cuidando y respetando de la libertad del ser humano, no deja de procurar por su existencia. Así, un Ministro que se interesa en la salud de los hombres, vela con sobrada atención sobre la naturaleza y la cualidad de las mercaderías que se usan cotidianamente. Su deber es tal, que *el vino alterado, la mala cerveza, las frutas cogidas antes de su perfecta madurez y las mercaderías gastadas, son tan dañosas a la salud, que no se sabe castigar con bastante severidad a los que defraudan y engañan al público con el objeto de un sórdido interés.*

Aunque los **Elementos** preludian la irrupción de la era industrial, Justi trata con extensión la predominante a la economía agrícola. Le interesa especialmente la propiedad rural, de modo que el primer cuidado del Gobierno debe ser el de los bienes del campo, y como las tierras grandes y medianas sirven de sustento a las pequeñas, igual que a los pobres, considera conveniente mantener la nobleza y los propietarios de los señoríos grandes en sus derechos y privilegios, pero siempre y cuando el pueblo bajo no lo padezca. Igualmente, no se debe cargar las tierras del pueblo con tallas, censos y otros tributos. No es difícil observar aquí cierto tono benefactor del Estado, más precisamente cuando Justi alega lo ventajoso que es velar sobre la conservación de los bienes de los labradores y darles, incluso, cierto número de fanegas de tierra, pero con la limitación tácita de que no las puedan enajenar, aunque sobrasen en el distrito correspondiente.

Pero el tema económico dilecto de Justi son las fábricas, debido a la riqueza que producen. El célebre pensador cameralista opina que, cuanto más medios tienen los súbditos para ganar y enriquecerse, más dinero está repartido entre un número crecido de personas y tanto más florece el Estado. Igualmente, cuanto más particulares establezcan manufacturas y fábricas, más seguras y duraderas son como fuentes de riqueza. Al efecto, Justi se manifiesta como un convencido promotor de la función cooperativa de los capitalistas, debido a que, de ningún modo, conviene confiar a un solo particular aquellas empresas que exigen gastos considerables y que abracen muchos ramos de un golpe, como el oro, la plata, la porcelana, los cristales y similares.

Por idéntica razón, él desmerece los empeños de algunos reyes por crear empresas públicas en ese ramo. Los soberanos que han establecido manufacturas a costa del Estado, para apropiarse de su lucro, raras veces han triunfado porque los gastos que ellos están obligados a hacer excedieron el provecho que de ellas podían sacar. Las empresas públicas son permisibles cuando se trata del servicio de las tropas, pero puede confiarse su dirección a particulares para que velen por su proceder.

Si de enriquecer al Estado se trata, un Gobierno no puede desechar lo útil que aún resulten los modos de producción precapitalistas. Al efecto, la policía debe emplear todos los medios posibles para empeñar a los artífices y hacerles hábiles en sus profesiones. Igualmente, es menester brindarles estimación, establecer escuelas públicas para la juventud, dar certificados de capacidad a los más aplicados y distinguidos, y recompensar a los que hagan descubrimientos útiles al público.

Aquí hemos hablado de la riqueza del Estado; ahora debemos decir que von Justi juzga que ella consiste en *la cantidad de mercaderías que se recoge y en los artefactos que se fabrican*. Es fácil ver que el comercio y el tráfico son sus principales apoyos y que merecen una atención particular por parte del Gobierno.

Uno de los rasgos más significativos del concepto de Estado, es que la policía le ofrece un plusvalor de gobernabilidad. Ello es patente incluso en aspectos que, dentro de concepciones económicas liberales, se percibirían como intrusiones. Justi considera que, siendo la ganancia el único objeto de los comerciantes y el alma del negocio, la policía debe arreglar que ese lucro puede hacerse legítimamente. Hay una razón poderosa: cuántas más personas ganan en una misma cosa, más floreciente es el Estado. *No hay cosa que haga más laborioso a un pueblo como la esperanza de la ganancia y de poderse procurar las comodidades de la vida. La policía, pues, debe mantenerle en esta esperanza por la sabiduría de sus reglamentos y remediar a todo cuanto tiene de defectuoso en las leyes que impida a los súbditos el ser laboriosos*. Se trata de una sociedad igualitaria, cuyo trabajo común debe redituarse una compensación equivalente para cada uno de sus miembros. El que Justi prevenga contra la concentración del capital, significa crear las garantías de una economía sana y equitativa. Por eso, Justi cree que las riquezas del Estado deben estar repartidas y que diez comerciantes que juntos poseen diez millones, tienen más crédito y actividad que uno solo que goza de esta misma suma.

Sobre esta misma línea conceptual, el Gobierno debe impedir la desconfianza y el defecto de crédito, exigir la buena fe en el comercio, velar sobre los pesos y las medidas, y sobre todo, que de ningún modo se exijan intereses sobradamente crecidos. El Gobierno

debe hacer los reglamentos necesarios para mantener el crédito y facilitar la circulación de las especies, es decir, debe regular su desempeño. También velará sobre la impartición de la justicia más exacta e imparcial, porque un cambio bien establecido aumenta el crédito de la nación en el extranjero, porque una nación que está obligada a pagar con dinero constante, pierde a proporción que el curso del cambio sea más bajo. Esto es, tiene una balanza de pagos deficitaria.

Un Estado no debe ser ajeno a los procesos económicos, a los cuales regulará inteligentemente, so pena de hacer de su actividad una intrusión lesiva. Cuando faltan las mercaderías en un país, aunque la circulación sea la misma, es preciso atribuirlo a la fortuna o al Gobierno. Esto sucede cuando se atropella a los súbditos, cuando se enerva su industria, cuando se desprecia a los comerciantes y artesanos, cuando se adquiere dinero por medios fáciles o cuando muchas personas se aplican a una sola profesión.

Las ocupaciones económicas de un Gobierno tienen aquí su mejor expresión. Por ejemplo, el sabio prusiano se pregunta que, si las sumas que circulan no son lo bastante crecidas, sea preciso aumentarlas. La dificultad estriba en saber si es conveniente que el soberano pida prestado dinero al exterior, para hacerlo circular en el país. Algunos cameralistas tuvieron este medio como muy útil, pero Justi defiende que no debe recurrirse a él sino en la *postrera extremidad*, porque, sin contar los intereses que hacen salir fuera del país, que lo empobrecen más, la nación se hace dependiente de otra y el *Estado se haya en término más lamentable y digno de compasión, cuando los extranjeros llegan para retirar sus fondos y capitales*. Esta advertencia de Justi no ha sido atendida por muchos países.

El contacto del Estado con los procesos económicos, se extiende a su papel de aval social en las actividades productivas de sus miembros. Justi cree que no hay cosa que afloje más la circulación mercantil, que la desconfianza y el temor que se tiene de que el dinero y las mercaderías no tengan una proporción igual. En estos casos son necesarias los seguros y cuántas más compañías de seguros hay, más personas tienen acceso a ellas.

Asimismo, Justi cree que la policía debe tasar las mercaderías absolutamente necesarias, como el pan, carne y cerveza, y *jamás dejar a los negociantes la libertad de venderlas al precio que les parezca*. Debe, sin embargo, tener cuidado de que los reglamentos que haga al efecto no dañen a los negociantes, ni a los artesanos. Es más, su papel regulador es tal, que debe aún, por medio de compras bien manejadas, procurar que las mercaderías sean cada vez más baratas; es decir, no deja a la "mano invisible" del mercado la regulación mercantil, sino a la sabia injerencia del Gobierno.

La intervención del Estado en la vida económica habla del abandono de antiguas prácticas absentistas de las viejas poliarquías medievales, toda vez que prueba feacientemente que dicha intervención y la libertad de industria no se deben plantear necesariamente como disyuntivas. Es más, la modernidad del Estado ante aquellas poliarquías feudales, radica en el papel promotor del Estado de la expansión de las fuerzas productivas del capitalismo en general, pues su acción tiene como propósito acelerar la acumulación primitiva del capital.

Bajo una perspectiva productivista del trabajo y las potencias intelectuales del hombre, las dolencias sociales son concebidas por Justi como yerros humanos, cuya causa primera se debe atribuir a deficiencias de la policía. Por consiguiente, si se quiere que los súbditos cumplan sus deberes y se hagan útiles a la sociedad, ha de desterrarse la ociosidad, la mendicidad y otros abusos que impiden su trabajo, porque no hay cosa más dañosa al Estado que la ociosidad. Como afirma von Justi, *el fin que la República se propone, es que todos los miembros que la componen concurren unánimemente al bien público y esto no puede ser cuando ellos desprecian la agricultura, las manufacturas y el comercio. Un Estado no puede florecer cuando el pueblo, en lugar de trabajar, vive en una floja y blanda ociosidad*.

Igualmente, aunque la humanidad obliga a socorrer a los necesitados, y que sea deber del soberano cuidar de los que la vejez, la desgracia y las enfermedades ponen fuera de estado de subsistir, no se debe tolerar a los mendigos. Sobre todo, Justi advierte sobre tener cuidado de no dar limosna a los que son jóvenes y fuertes para poder trabajar, porque es el medio de mantenerles en ociosidad y

abrir la puerta a crímenes que luego debe castigar la policía. Por esto, él sentencia que *muy mal se ha de pensar de un Estado en donde los mendigos son autorizados*.

Irrupción de la Modernidad

La definición de la policía como un rasgo significativo del Estado durante el siglo XVIII, denota uno de los atributos más representativos de la vida moderna: la urbanización, nacida del fortalecimiento de los centros de producción en las antiguas o las nuevas ciudades. Estas son concebidas como los *locus* naturales de la industrialización y la vida cívica, pues los nuevos tiempos han irrumpido vigorosamente empujando nuevas formas de vecindad humana que la policía debe organizar. Al respecto, Justi discierne que una ciudad, considerada desde el punto de vista de la policía, es un cuerpo moral semejante a las arterias del cuerpo humano que facilita la circulación de las especies y conserva la unión de los miembros que integran el Estado. Por consiguiente, el objeto que debe proponerse el Gobierno cuando edifica una ciudad, es trabajar las materias primas y procurar el comercio con los extranjeros.

Hay otros rasgos prominentes de modernidad social y administrativa ligados estrechamente a la fundación de las ciudades: son los referentes económicos y financieros, omnipresentes en **Los Elementos Generales de Policía**. Justi juzga que nada contribuye más al florecimiento de la agricultura y el comercio que la circulación del dinero y que jamás hace falta cuando, en la construcción de una ciudad, se observan las precauciones que dicta la policía. Empero, aún más se contribuye a su edificación por medio de préstamos, montepíos, bancos, aseguradoras y otros medios análogos. Pero, sobre todo, von Justi cree que es preciso que se mantenga el crédito y que los ciudadanos estén en condiciones de sostenerse del comercio.

Uno de los rasgos prominentes de modernidad política en el pensamiento de von Justi, lo representa el derecho de asilo. En los estados se debe conceder asilo a quienes sus desgracias o la persecución, han sido obligados a abandonar su país cuando nada han hecho contra el derecho natural y de gentes. Por este medio,

Prusia sabiamente ha aprovechado a los emigrantes de Salzburgo. En la misma línea se encuentra la colonización por extranjeros y el derecho libre de tránsito. Justi razona que un país se puebla cuando se admite a los extranjeros en su servicio y, principalmente, cuando se les deja en libertad de retirarse cuando quieran. Al respecto, cuando se promueve la colonización mediante extranjeros, es conveniente que se les arraigue por medio de pensiones. Sin embargo, Justi alerta sobre el riesgo de que un ejército nacional esté enteramente compuesto de extranjeros, porque esto, además de que produciría grandes gastos y perjuicios, haría peligrar al Estado.

No menos relevante en términos de civilidad, y quizá como un precedente significativo de los derechos humanos, es la propuesta de Justi de que los extranjeros gocen de los mismos privilegios que los ciudadanos. Así, es menester inclusive naturalizarles desde que llegan al país o concederles su naturalización desde el momento que la pidan. De haber derechos y privilegios exclusivos para los naturales del país, en perjuicio de los extranjeros, tanto con respecto a los impuestos, como a los víveres, ellos son obstáculos a la población. Por principio, nada debe costar el ingreso de sus efectos al país, en tanto que, para hacerles salir, solamente debe usarse el derecho de represalia, porque nadie se establece voluntariamente en un país en donde no hay libertad de salir cuando se desea. Asimismo, la exención de tallas e impuestos es otro medio eficaz para atraer a los extranjeros, e inclusive, el célebre cameralista justifica que se les brinde dinero y materiales para edificar sus casas. En una palabra, considera que es menester favorecer más a los extranjeros que a los ciudadanos, atendiendo un programa de colonización de suyo muy ambicioso.

La congregación humana en las ciudades, la vigorización del flujo mercantil y los programas de colonización, implican un proceso muy complejo de convivencia en la ciudad y en el país en general, que impelen al Estado a modelar la organización social emergente. Esta labor es confiada en la policía, cuyo papel principal es de educación cívica.

La Organización de la Sociedad Civil

La sociedad ha dejado de ser un suceso natural, regido por leyes ajenas a la conducta del hombre, para convertirse en un acontecimiento manejado por el ser humano. Rescatada de la naturaleza, la sociedad debe ser construida por medio de la razón y la inteligencia humana.

Uno de los efectos más fructuosos de la moderna sociedad, consiste en la ubicación del hombre como eje de la vida social. Por consiguiente, el ser humano es el motivo fundamental de las preocupaciones de la policía, por lo cual, inclusive siendo respetuosa de la unión entre el hombre y la mujer, no deja de procurar por el matrimonio. En opinión de Justi, el Gobierno debe animar y persuadir para el matrimonio, porque nada daña más a la población que el exceso y el libertinaje. Para tal efecto, conviene no sólo mandar que las muchachas sin dote, así como los hombres, se casen a cierta edad, sino castigar a quienes desobedecen esta ley. Tal castigo se haría aumentando los tributos y tallas, y depojándoles de los privilegios que gocen. Por razón idéntica, von Justi es enemigo de que se impida que se casen los soldados.

Así como se debe animar el matrimonio por todos los medios posibles, tratándose de personas jóvenes y sanas, ha de prohibirse a las personas decrepitas, ancianas, enfermas y viciosas, que estén imposibilitadas para tener hijos. Si la población del país es un nutriente indispensable del poderío del Estado, la policía debe velar porque la prole nacida de los matrimonios goce de salud plena; e inclusive, facilitar el poblamiento mediante la concesión de franquicias e inmunidades a los matrimonios que tienen muchos hijos. Finalmente, por motivos similares, de ningún modo se debe oponer al divorcio de las personas a quienes desagrade su estado.

La policía procura por la multiplicación de una prole sana y robusta, pero engendrada en el seno de los matrimonios, no a su margen. No obstante, los hijos que nacen de un comercio carnal ilegítimo merecen una atención particular por parte de ella y nada está mejor establecido que los hospicios de huérfanos y expósitos. Justi concibe que los castigos que se emplean para impedir el

libertinaje son contraproducentes, porque obligan a una infinidad de muchachas a ocultar sus embarazos y destruir su fruto, lo que obra en perjuicio del Estado en términos de sus programas de población, además de los problemas morales que entraña. Por consiguiente, la policía provera lo necesario para socorrer a las mujeres que se hallen en este caso y prestarles lo necesario para el parto, procurando incluso buenos alimentos, comadronas, casas y personas que tengan exacto cuidado de ellas.

En lo tocante a las costumbres, el Gobierno atenderá lo relativo al culto religioso y las creencias de los súbditos, así como que no se dañe a las leyes ni la disciplina establecida. Sobre la conducta de los súbditos, la policía procurará que aprendan las ciencias, artes y oficios, y que repriman el lujo, la disipación y la prodigalidad. Estará ocupada en hacer desterrar a la ociosidad, la mendicidad y demás abusos.

Los temas aquí tratados por Justi son inocultablemente polémicos, no digamos para mediados del siglo XVIII, sino para nuestro propio tiempo. Pocos gobiernos hoy en día, implantarían una política tributaria y arancelaria a favor de una procreación multiplicada, y no pocos todavía, estarían a favor del divorcio, principalmente allí donde prevalece el catolicismo, con frecuencia acompañado de una intolerancia de cultos formal o real. Tampoco sería viable ahora limitar la edad del matrimonio y estimularlo, pero ciertamente todo lo anterior debe ser explicado dentro de las condiciones históricas de entonces. De características no menos polémicas es el celibato de los ministros eclesiásticos, principalmente en los países católicos, donde condena von Justi el daño causado a la población. Por consiguiente, *nada pueden hacer mejor los soberanos mas que disminuir el número de conventos, frailes y monjas. Su resolución no pocas veces, y casi siempre, más presto proviene de los caprichos mundanos de las familias, que de la vocación de los que entran en los claustros.*

El celibato cumple un papel obstructor al poblamiento del Estado, así como a la vigorización de su poder, y constituye una pesada rémora para el Estado. Una función similar desempeñan los derechos de primogenitura, fideicomiso, mayorazgo y similares, en consecuencia de los cuales los hijos segundos son privados de una

gran parte de bienes de sus padres. Tales derechos, propios de una sociedad tradicional, son también extremadamente dañinos al matrimonio, en el caso de que los hijos segundos abracen la misma profesión. Justi ejemplifica constructivamente con las leyes de Inglaterra, que dejan a los primogénitos solamente los títulos y permiten a los hijos segundos ejercer el comercio u otra profesión. En una palabra, el pensador prusiano discierne que las leyes que estrechan la propiedad y restringen los medios de subsistir, son tan contrarias a la población, como la servidumbre, los derechos de maestría y otros semejantes, propios de una sociedad antigua.

Otro deficitario que obra contra la población del país, es que se permita que un Estado extranjero haga levas de tropas en otra nación, aunque sean voluntarias, pues ocasiona que muchas personas se expatrien en perjuicio del Estado. No es menos dañoso el destierro, que es un castigo extremadamente perjudicial al Estado, porque, cuando se destierra a un hombre por causa de adulterio, homicidio involuntario o por otro crimen semejante que puede corregirse, este es un ciudadano del que se priva la sociedad.

El cuidado que tiene la policía por el hombre, llega al límite en el cual ella vela por su vida y debe prevenir que el hombre mismo se la arrebate. El suicidio, es muy frecuente, priva al Estado de infinidad de personas y se debe, por lo tanto, combatir con una nota de infamia e impedirse por medio de buenos reglamentos. Por consiguiente, *de ningún modo debe permitirse que se mire un crimen tan contrario a la naturaleza, como efecto de coraje y de grandeza de ánimo, por temor de que los hombres orgullosos y que tienen el espíritu débil no se arrastren a esta baja por frívolos motivos.* Juicios muy similares vierte sobre los duelos y desafíos, por su efecto nocivo en la población y el orden cívico.

Sobre un principio similar, los gobiernos deben evitar las guerras de que son víctimas tantas gentes que despoblan al Estado, y nunca emprenderlas sino en el último extremo. Por cuanto al hambre, las inundaciones y otras desgracias semejantes, se deben prevenir por medio de almacenes y graneros públicos, para impedir las consecuencias que pueden producir en perjuicio del ser humano,

esa criatura preciosa que cuida la policía para hacer más fuerte al Estado.

Hemos dicho que la sociedad alemana de Justi es libre, pero *gobernada*, pues en su pensamiento no caben las disyuntivas que frecuentemente anteponen la libertad y el Gobierno. Y si un tema es espinoso, este es el de la libertad de cultos. Juan Enrique von Justi cree que en los estados cuyas constituciones particulares han establecido la tolerancia de cultos, debe dejarse a cada cual la entera libertad de conciencia, pero siempre y cuando no turbe al Estado; así, *en cuanto a las religiones que se profesan en los otros países, debe ser permitido a todo el mundo servir a Dios en particular del modo que él cree serle más agradable, cuando esta tolerancia no es contraria a las leyes del Estado.*

Uno de los asuntos más significativos que se refiere al ámbito de acción de la policía, es la ilustración, es decir, la información mundial. Von Justi explica que hay un establecimiento muy útil estatuido en el siglo XVIII: las gacetas, diarios y periódicos, por cuyo medio se sabe de todo lo que ocurre en las diferentes partes del mundo, así como los descubrimientos que se han hecho. Incluso, los sabios pueden servirse de ellos para dar infinidad de instrucciones útiles a los artesanos y los comerciantes, contribuyendo así al poderío del Estado.

El Gobierno se desempeña bajo condiciones inéditas, principalmente debido al carácter de la sociedad industrial emergente, cuyo signo es la incertidumbre y el riesgo. Tal como lo observamos al tratar el crédito y los seguros, toca a la policía ofrecer los insumos de certidumbre a la economía. También le corresponde indicar los medios que deben emplearse para quitar los obstáculos que pueden dañarle. Estos obstáculos, según lo expresa Justi, son de dos especies: las desgracias públicas y los defectos de las leyes de la policía, que miran a sus progresos.

La policía implica una metodología gubernamental mediante la cual se ejecutan los deberes públicos, incorporando a ellos orden, tranquilidad y racionalidad. Pero ella también se enfrenta a contingencias y la idea de *desgracia pública* nos remite, como

antecedente, a la prevención de desastres, y pertenece a la sagacidad del Gobierno el preverlas y evitarlas, cuanto la prudencia humana puede permitirlo. Pero, una vez ocurridas, no siendo posible evitarlas, debe hacer todo lo posible para mitigarlas y contener su progreso de un modo más pronto y eficaz. *En estas ocasiones, es cuando un soberano debe hacer uso de los tesoros que él puede haber amontonado*, como fondo de contingencias. Asimismo, para remediar el perjuicio que causa el fuego, Justi juzga que es conveniente establecer en las ciudades una caja o fondo a la que se debe obligar a contribuir a todos los propietarios, a prorrata del valor de sus casas; sin embargo, ellos son dueños de hacer la estimación por sí mismos y comprender sus efectos, atendido que están obligados a contribuir en el reparo de los estragos y desperdicios que pueden haber causado dichos incendios.

Hay que recordar que el poder del Estado radica no solamente en la riqueza económica, sino en el desarrollo humano. Así, cuando se quiera arreglar el interior de un Estado, de modo que todo ocurra al bien público, von Justi cree que es menester que los súbditos adquieran los talentos y la capacidad necesaria para hacerles útiles a la sociedad. Al respecto, alega Justi que sirve principalmente la religión, porque es ella la que pone a los súbditos en estado de cumplir sus deberes con mayor exactitud y no puede un Estado prometerse ser dichoso cuando el culto de Dios está en él olvidado.

A pesar de una toma de postura tan nítida a favor de la religión, la visión integral de von Justi acerca de las relaciones entre el Estado y la Iglesia es más compleja, toda vez que siempre tiene a la vista el modo como el Estado se hace más poderoso. De este modo, el Gobierno debe impedir que, bajo el manto de la religión, se organicen juntas en que los fanáticos puedan introducir doctrinas contrarias a las buenas costumbres y excitar revoluciones entre los súbditos. Invita a leer sobre la historia para convencerse de que estas suertes de asambleas frecuentemente han perturbado la tranquilidad pública y causando la ruina entera de muchos estados. Igualmente temibles son las disputas entre los eclesiásticos, sea entre personas de la misma religión, ya lo sea entre personas de creencia contraria.

La policía debe apaciguarlas e impedir que los teólogos abusen del ministerio y el púlpito.

La religión y las iglesias son utilizadas por el Estado como medios de integración social, como un modo de incentivar la tranquilidad entre sus súbditos. Por consiguiente, el Estado debe ejercitar control sobre los ministros de la iglesia para que no se aparten de la sujeción y obediencia que le deben, porque no obrar de esta manera, sería pecar contra las reglas de la prudencia. El Gobierno no debe permitir, de modo alguno, que un miembro de la sociedad se sustraiga jamás de la obediencia que debe al que es cabeza del Estado.

No es difícil deducir la franqueza de una propuesta como la señalada, luego de que Alemania fue devastada por los conflictos religiosos durante la Guerra de los Treinta Años. Por esto, Justi enfatiza que *jamás religión alguna lo ha permitido y aún menos la cristiana, cuyo fundador siempre se ha mostrado sujeto a las potestades temporales.*

El Estado laico se ha afianzado, de modo que también la policía debe impedir que los clérigos se enriquezcan y se hagan poderosos. De ser así, independientemente de la autoridad que usurpan al Estado, los bienes que están en su poder son enteramente perdidos en perjuicio de la sociedad. Por esta razón, se ha de impedir que los súbditos, por una piedad mal entendida, dispongan de sus bienes a favor de los eclesiásticos como ha sucedido a menudo en perjuicio de la sociedad y del erario. Paralelamente, es necesario que los religiosos cuenten con ingresos debidamente definidos e impedir que opriman a sus súbditos, sacando de ellos regalos, contribuciones y cosas semejantes. Justi considera, incluso, que sería mejor establecer pensiones proporcionadas a sus necesidades.

Finalmente, el Gobierno cuidará de lo que concierne al culto exterior y las ceremonias de la religión, porque son asuntos propios del soberano y él debe estar vigilante cuando sus súbditos los asumen como un negocio de conciencia. Por ejemplo, Justi razona que al soberano le toca señalar los días de fiesta porque ello influye

mucho sobre el trabajo del pueblo y el orden económico. Así, no debe establecerlos en sobrado número por temor a distraerles de sus ocupaciones.

Un apartado de la obra de Justi destaca por las contradicciones que deja ver su pensamiento. Curiosamente, el punto referente a la libertad de imprenta es muy ambiguo como materia de la atención de la policía. Resulta sorprendente que von Justi aprecie la censura de los libros, como un medio seguro para impedir que se introduzcan malas doctrinas en el Reino. Esto comprende no sólo a los que se imprimen en el país, sino también los que proceden del extranjero. También de modo sorprendente, sugiere que los libros que principalmente deben prohibirse, son los que contienen cosas contrarias a la religión, al Estado y las buenas costumbres. Pero si semejantes juicios fueran incomprensibles, Justi muestra otro que no lo es menos: *si una censura sobrado rígida es dañosa a los progresos de las ciencias y las artes, puede decirse, por otro lado, que la excesiva libertad de la prensa puede tener consecuencias funestísimas; es pues forzoso tomar un justo medio*. Pero, para seguir dentro de lo insólito, de inmediato aclara que *estoy bien lejos de sentir que se perjudique la libertad de pensar, ni que se prohíba enteramente el comercio de la librería*.

Una vez establecidas semejantes pautas, resulta difícil hacerlas conciliables con la libertad de pensamiento, sobre todo cuando sostiene que las ciencias deben ser el primero y el principal objeto del Gobierno y que nada debe obviar para llevarlas a su perfección. Al respecto, un párrafo es muy significativo y contrapuesto a las premisas antes señaladas: *el medio de conseguirlo es, no estrechar el modo de pensar de los hombres y dejarles sobre este punto una entera libertad, bien entendido que no abusen de ella*. Empero, Justi insiste en demandar el respeto a los sabios, en tanto que el mismo soberano debe manifestar amor a las ciencias.

Aunque Justi se declara partidario de la educación libre de los hijos, por parte de los padres, señala que, independientemente de la atención que la policía preste a las escuelas, debe velar aún de que los padres no críen a sus hijos con lo que juzga como holgazanería, estupidez y disipación. La atención que debe poner el soberano para hacer a sus súbditos capaces de cumplir los deberes de la vida civil,

radica en impedir que hagan mal uso de sus bienes, porque empobreciéndose se salen del estado de ejercitar sus talentos y los conocimientos que han adquirido mediante la educación.

Finalmente, debemos referirnos al Estado como organización coercitiva, pues éste carácter, que comparte con otras asociaciones de dominación que le precedieron, no deja de estar presente como una función primordial de la policía. Al respecto, la policía tiene a su cargo la seguridad interior y mantiene estrechos vínculos con la administración de justicia.

Seguridad Interior

Con respecto a la seguridad interior del Estado, la policía debe velar de que cada quien cumpla con lo que exige la probidad, evitar que surjan pasiones que desacrediten a los ciudadanos, impedir el uso de pesos y medidas falseadas; asimismo, impedir conmociones, alborotos y sediciones, prevenir robos, cuidar calles y caminos, y evitar el ruido y las confusiones.

La policía, hay que recalcarlo, no es un mecanismo represivo, sino una fuerza constructora; en su idea y espíritu está el procurar el fomento de las fuerzas materiales, morales e intelectuales del Estado, lo mismo que el prevenir los males que puedan lesionar su existencia.

Al efecto, Justi contribuye significativamente a la comprensión del Estado de derecho, cuando define con precisión el papel de la administración de justicia como estimulante de la vida social. En realidad, dicha administración marcha en paralelo con la policía para asegurar un nivel óptimo de civilidad que favorezca el curso de las relaciones de producción, así como de las relaciones sociales en general. En este sentido, juzga que, para poner en vigor a las manufacturas y el comercio, se deben establecer tribunales para juzgar a los negocios que les pertenecen, los cuales, independientemente del concurso de personas versadas en la jurisprudencia, deben estar también integrados por comerciantes y fabricantes. La finalidad de tales tribunales, es que sentencien prontamente y sin parcialidad en los procesos que se presentan ante

ellos. Porque nada daña más al comercio que la prolongación de los procesos judiciales, principalmente cuando el favor y el dinero se mezclan en ellos.

A lo largo de los **Elementos**, Justi hace notar una fantasmal presencia de la coerción, si no, su ausencia virtual. Incluso cuando juzga que la policía debe velar, y aún obligar, a que los ciudadanos se desarrollen y se enriquezcan, y evite que se empobrezcan, se suiciden o se batan en duelos, no hay mandatos ni imperativos que obliguen, sino sutiles fórmulas que invitan a la convivencia social. Esto es cierto, pero debe verse con reserva, principalmente cuando von Justi desarrolla la idea del castigo de penas menores. Él previene que es una cosa segura e incontrolable que, cuanto más arregladas son las costumbres de un pueblo, aquellas contribuyen más a su felicidad. Por consiguiente, se comprende que un soberano se aplique a hacer a sus súbditos tan virtuosos como sea posible. Sin embargo, la fragilidad de la naturaleza humana y la constitución del Estado no permiten que se castiguen más crímenes, que los que pecan contra los deberes perfectos y que hace a los hombres incapaces de cumplirlos, por lo que perturban la quietud y la tranquilidad pública de manera multiplicada. El sabio alemán piensa que no se debe impedir que se castiguen otros muchos delitos que no tienen relación alguna con ellos, tales como la calumnia, ingratitud y aspereza hacia su prójimo, principalmente cuando llegan a un exceso y pueden ser fuente de disidencia social.

Esta apreciación es digna de considerarse porque, como la violencia de los deberes perfectos no mira sino al interior de la conciencia humana, la policía únicamente tiene derecho a castigar los crímenes que ponen a los hombres fuera de la condición de cumplir sus deberes hacia la sociedad, y turban la quietud y la tranquilidad pública. Este es, de suyo, un terreno ignoto y la policía debe moverse con toda precaución, porque en la fragilidad humana este discernimiento es muy difícil de realizar cuando no se quiere perjudicar la libertad de los hombres, en lo concerniente a las acciones que pueden hacer en su particular.

Desde el punto de vista del grado de coerción aplicable a los súbditos, la policía debe, pues, tener por máxima general, al menos

relativamente a las costumbres, castigar los crímenes y los excesos que turban la seguridad y la tranquilidad pública, y que ponen a los ciudadanos fuera del estado de cumplir sus deberes, principalmente cuando causan escándalo, y que otros pueden cometerlos con la esperanza de la impunidad.

Tal como lo explaya von Justi, la seguridad interior del Estado está fundada en la administración de justicia. La seguridad interior, asunto de interés político y de la policía, inherente al Gobierno, se considera basado en una administración de justicia que hoy se discierne como inherente a la protección de los derechos humanos.

Como los hombres tienen disputas por causa de sus bienes y esto es una cosa dañina tanto para la seguridad pública, como para la constitución de la República, no es conveniente que ellos se hagan justicia por propia mano, sino que se sujeten a la decisión sobre sus diferencias en la inteligencia de las personas que se han establecido para sentenciarlas.

La calidad de la administración de justicia es determinante para la buena marcha de los negocios públicos, porque el modo como está administrada la justicia influye sobre la felicidad del Estado. *Cuando las leyes no son buenas ni sabias, claras ni seguras, cuando las escrituras y los procesos se dilatan, cuando la justicia no es imparcial y cuando los jueces se dejan corromper por regalos, o guiar por el mayor o menor favor que se tiene, es fácil comprender que una administración semejante no puede servir sino de perjuicio al Estado y de ruina al público.* Sobre el punto, Juan Enrique von Justi apunta que:

El objeto que se propone en la administración de justicia, es impedir los medios de hecho o violencias que ocasionan las diferencias que los súbditos pueden tener entre sí, y mantener la quietud y tranquilidad en el interior del Estado.

En contraste, la policía debe estar atenta de las acciones y las conspiraciones que se forman en el Reino, y obrar con discernimiento y sin faltar a lo que la prudencia exige. En suma, jamás interpretar desproporcionadamente los objetos, ni los procederes de los súbditos, cuya vida y progreso está en sus manos.

Omar Guerrero

Tales son los **Elementos Generales de Policía**, libro con el cual se identifica y define la materia administrativa dentro del orden de los asuntos públicos, y se inaugura la edad de la administración pública como una ciencia independiente.