

PREFACIO

I

No cabe duda que las palabras reflejan los sucesos de sus tiempos y, como lo afirmó Carlos Marx, las categorías no son sino representaciones abstractas de las relaciones sociales reales, tal y como existen en momentos determinados de la historia. Cabe esta aseveración para el concepto de *policía*, ampliamente utilizado en el siglo XVIII de un modo muy similar a lo que hoy es, para nosotros, la administración pública.

Difícilmente, en la actualidad, la *policía* significaría lo que antaño; es más, hace mucho que dejó de significarlo. Tal como se puede apreciar en la versión española de la obra principal de Carlos Juan Bonnin, este gran prócer de la moderna Ciencia de la Administración afirmaba que "la policía entre los antiguos significaba la forma de institución de la sociedad y tenía un sentido político. Al perder este sentido entre los europeos, en lugar de constituirse en aquella vigilancia cuyo objeto es la seguridad, tranquilidad y salubridad públicas, degeneró en inquisición, carácter distintivo de la debilidad y la tiranía, es decir, el miedo que constituye la base de sus gobiernos".¹

Hoy en día, el significado de la policía como vigilancia y seguridad pública difícilmente representaría, como título de un libro, su significado original. Tal es la razón del nuevo título, para una obra que en su tiempo se tradujo al español como **Elementos Generales de Policía** y en cuyo seno se incubó la administración pública considerada como una disciplina científica independiente.

Por esto, asumiendo una mera convención a favor de obtener una adecuada comunicación con los lectores, el libro se titula **Ciencia del Estado**.

¹ Bonnin, Carlos Juan. **Compendio de los Principios de Administración**. Madrid, Imprenta de José Palacios. 1834. p. 291.

Una vez que explicamos por qué esta obra no lleva su título original, me referiré a la razón por la cual opté porque tomara la segunda denominación.

Las Ciencias Camerales estaban interesadas primordialmente en el Estado, tal como ha sido observado por Albion Small: "para los cameralistas, el problema central de la ciencia era el problema del Estado. Para ellos el objeto de toda teoría social era mostrar cómo puede ser asegurado el bienestar del Estado. Observan en el bienestar del Estado la fuente de todos los demás tipos de bienestar. La clave del bienestar del Estado eran los ingresos pertinentes para satisfacer necesidades. Su teoría social general circulaba alrededor de la tarea central de ministrar al Estado esos bienes".²

El eje de esas disciplinas era la Ciencia de la Policía, cuya preocupación nodal consistió en la nutrición del vigor estatal. Justi mismo daba a la policía el papel principal de *asegurar la felicidad del Estado por la sabiduría de sus reglamentos, y aumentar sus fuerzas y su poder tanto como sea posible*.

Titular a esta obra cimera de von Justi como **Ciencia del Estado**, armoniza completamente con el concepto justiano de la policía.

II

Mucho tiempo antes de dedicarme a las tareas académicas, me sentí hondamente fascinado por los problemas del pensamiento administrativo. Eran entonces los años de mis estudios en la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, época en la cual en algunos textos había tomado un primer contacto con el *Cameralismo*. Especialmente me llamó la atención un autor cuyo nombre es Juan Enrique von Justi; pero, sobre todo, me impresionó extraordinariamente el que estuviera activo en el lejano siglo XVIII.

² Small, Albion. *The Cameralists: The Pioners of German Social Polity* New York, Burt Franklin. 1909. p. VIII.

Debo aclarar que durante mis estudios profesionales, poco o ningún valor se otorgaba al pensamiento administrativo del pasado, pero gracias a la pionera y perseverante labor del Doctor José Chanes Nieto, semejante postura se fue revirtiendo.

El que von Justi hubiera escrito sobre administración pública desde entonces, significaba una notable promesa de valor histórico del pensamiento administrativo, así como una prueba contra el supuesto desinterés de los científicos sobre este tipo de temas.

El mérito principal de Justi es haber identificado, definido y desarrollado a la materia administrativa dentro de los asuntos públicos, a partir de una prístina actitud científica. Dentro de un ambiente académico, profesional y político caracterizado por un notable desarrollo de los asuntos económicos, financieros y administrativos, como era la Prusia del siglo XVIII, una multitud de tratadistas se empeñaron en desarrollar tales materias a través de metódicas labores, pero sin llegarlas a diferenciar en beneficio de su aplicación. Fue tarea esencial de von Justi, sin mediar fatiga, distinguir los campos respectivos de cada rama de la actividad estatal, delineando y acotando el contenido de la materia administrativa, que entonces se llamaba *policía*.

Considero que su libro *Grundsätze der Policeywissenschaft* (**Elementos Generales de Policía**), publicado en 1756, constituye la inauguración universal del estudio de la Administración Pública como una disciplina científica independiente. Von Justi es para la Ciencia de la Administración, lo que Adam Smith es para la Economía o Augusto Comte para la Sociología.

La árida actitud de muchos administrativistas contemporáneos sobre estos tópicos, dificultó un acceso rápido a las obras de Justi y tuve que dejar pasar muchos años antes de que, gracias a la estimable labor de mi dilecto amigo, el Doctor Francisco Sampere Vilet, pudiera acceder a los **Elementos Generales de Policía**, provenientes de una copia microfilmada en la Biblioteca Nacional de Madrid, España. La intervención de Paco Sampere no se detuvo

aquí, pues pronto consiguió una nítida fotografía de la obra, facilitándome la preparación de trabajos posteriores.³

Dicha copia la puse en manos de Liliana Colón Figueroa y Gerardo Rosales García, alumnos de Administración Pública de la Escuela de Administración de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, a cuyo cargo estuvo la difícil y fatigante labor de capturarla en computadora. Mucho agradezco a ellos su labor, así como al Licenciado Gregorio García, Director del plantel, por las facilidades prestadas para este trabajo. Extiendo mi gratitud a mi estimado discípulo Roberto Castellanos, a cuyo cargo estuvo la revisión del manuscrito del libro. A estas tareas se agregó mi entrañable amigo, el Maestro Roberto Rives, cuyos atinados consejos editoriales nutrieron decisivamente la mayor calidad que alcanzó esta obra, por lo cual le externo mi mayor agradecimiento.

La ardua tarea de producción material de la obra corrió a cuenta de la infatigable Licenciada María del Pilar Conzuelo, que verdaderamente fue un pilar para la feliz culminación del libro.

Siempre he considerado que la producción de trabajos de este tipo es asunto mayor. Por ello, una vez que se fueron superando las etapas que culminaron con la terminación del libro de von Justi, mi propósito fue sugerir su publicación a una persona que *piensa en grande*. Mi mente siempre razonó sobre el Doctor Guillermo Haro Bélchez.

En efecto, la complejidad del libro, la relevancia histórica que entraña y el propósito de hacerlo trascender en su justa dimensión, implicaba una tarea de elevada sensibilidad humana, pues su publicación implicaba una elevación de miras que sólo podía cumplirla una conjunción de fuerzas aportadas por una variedad de instituciones.

Guillermo Haro hizo posible un notorio agregado de capacidades de colaboración, que asoció en la tarea al Instituto de

³ Entre dichos trabajos, debo destacar los siguientes: "Las Ciencias Camerales". *Ensayos*, vol II, núm. 6. 1985. pp. 16-20. *Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista*. México, Fontamara. 1986.

Administración Pública del Estado de México, bajo su atinada Presidencia; así como a los Institutos Nacionales de Administración Pública de México y España, además de la Agencia Española de Cooperación Iberoamericana, la Comunidad Autónoma de Madrid y el Gobierno del Estado de México. A estas ilustres instituciones brindo tributo de gratitud y a Guillermo mi admiración, aprecio y reconocimiento.

III

Finalmente, deseo añadir algunos apuntes sobre la edición presente de los **Elementos Generales de Policía**. El libro, que como mencionamos se publicó originalmente en 1756, fue vertido al francés en 1769, y después al español, en 1784, por Antonio Francisco Puig y Gelabert. Esta es la versión que ahora ponemos al alcance del público, con algunos cambios que enseguida comento.

Mi propósito central ha sido aportar a todos los interesados en los asuntos públicos y gubernamentales, tanto ciudadanos en general como expertos en el tema, un libro que transpire la atmósfera de su tiempo; pero como un río fluyente dentro de un idioma vivo, y cambiante, para el cual la sintaxis y la ortografía dieciochescas son parcialmente una barrera. Por consiguiente, intentando conciliar ambos imperativos, se enmendó la composición sintáctica del libro para hacerla más accesible al lector, actualizando algunas palabras. Igualmente, cuando fue posible hacerlo, se explica el significado de voces ya en desuso. Acompañándose de un asterisco y a pie de página la nota respectiva. Igualmente, en las notas bibliográficas se añadió el año de la edición original, en paréntesis.

La obra fue acompañada por una gran cantidad de glosas marginales añadidas por el traductor, de un valor inapreciable, y que permiten hacer una comparación de las condiciones históricas reinantes en Prusia y España entonces, y evaluar sus niveles respectivos de desarrollo gubernamental y administrativo. Desde muchos aspectos, tales apuntes de Puig y Gelabert son una notable aportación al estudio del Gobierno y la administración pública

españoles, así como un repertorio de datos fieles sobre la prosperidad material e intelectual de la Madre Patria, de todo aquello que faltaba por hacerse. Dichas glosas se conservaron, con numeración progresiva y fueron acompañadas con notas aclaratorias o extensivas de mi persona, con asteriscos. Asimismo, cuando hubo lugar, añadí corchetes para introducir más información pertinente o clarificar algún asunto oscuro.

No hay mucho que agregar a lo dicho sobre la obra aquí presentada, pues tal es la finalidad del *Estudio Introductorio*, al cual damos paso inmediatamente.

Omar Guerrero
Ciudad Universitaria, verano de 1996