

CAPITULO 6

| | |
|---|-----|
| LA TEORIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL PENSAMIENTO CAMERAL DE VON JUSTI. | 151 |
| Vida y Obra de Juan Enrique von Justi | 151 |
| Aporte a las Ciencias Sociales. | 154 |
| Colaboración a la ciencia de las finanzas. | 155 |
| El pensamiento político de Justi. | 158 |
| Las Ciencias Camerales y Económicas | 162 |
| Lecciones camerales de Justi | 162 |
| “ <i>Economía de Estado</i> ”. | 168 |
| La Ciencia de la Policía. | 177 |
| “ <i>Principios de ciencia de la policía</i> ” | 178 |
| “ <i>Los fundamentos del poder y el bienestar de los estados</i> ”. | 186 |

Capítulo 6

LA TEORIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL PENSAMIENTO CAMERAL DE VON JUSTI

El verdadero profeta de la nueva
administración es Justi.

Otto Mayer, 1895

Con la vida y la obra de Juan Enrique Amadeo von Justi (1717-1771), el Cameralismo llega a su nivel más elevado de desarrollo. Ni antes ni después, los estudios camerales alcanzaron la altura y calidad que tuvieron cuando fueron cultivados por Justi. Es con él, que en forma específica, definida, directa y clara, la ciencia de la policía asume en forma plena un carácter independiente. Lo dicho, que es el objeto de este capítulo, será explicado desde luego.

VIDA Y OBRA DE JUAN ENRIQUE VON JUSTI

Traian Sofonea, un moderno estudioso rumano del Cameralismo, considera a Justi como el "mayor cameralista". Su idea se halla confirmada, unánimemente, por todos los tratadistas actuales de las disciplinas camerales. La razón de ello descansa en la calidad de su obra y en la enorme influencia de sus contribuciones para el desarrollo de la ciencias camerales en general.

Quizá con exageración, Sofonea juzga que Justi es el primer escritor sistemático del Cameralismo. Otros que le antecedieron le disputarían esta primacía. Pero lo que es indisputable es su mérito, al lograr distin-

guir plenamente entre cameralística, policía y finanzas, cuestión que ninguno de los pensadores anteriores había conseguido. Con ello se dio pie al desarrollo separado de la economía, la ciencia de la policía y la ciencia hacendaria. Para llegar a realizar esta tarea, un hecho notable, no requirió mucho tiempo. En el lapso de su vida, de sólo 54 años, Justi invirtió 21 años para realizar su gran y voluminosa obra de literatura administrativa, política, económica y financiera.¹

Von Justi nació en Brücken, Alemania. Su existencia combinó la participación en campañas militares (en Bohemia y Moldavia) y los estudios universitarios, que realizó en Wittenberg, donde se graduó como abogado con la tesis titulada *Fuga militae*. Radicado en Dresde, dirige una publicación de naturaleza literaria, la que abandona en 1747 para dedicarse al desempeño del cargo de consejero en Sajonia, ciudad en la que no olvida los estudios y que le hacen obtener un premio por parte de la Academia Prusiana. Es en esta época cuando estudia las obras de Leibniz. Pero la etapa más importante de su vida ocurre en Viena, donde precisamente comienza sus estudios camerales.

En Viena, en aquel entonces, la reina María Teresa (1740-1780) se esforzaba por afirmar el poder del Estado austriaco, cuidando en especial el mejoramiento administrativo y fiscal. En 1746 había establecido la Academia Teresiana, cuya finalidad consistía en la formación de los servicios civiles y los altos mandos militares. En un principio, Justi fue invitado a encargarse de una asignatura relativa a la cancillería, debido a su experiencia y buen gusto en la redacción de documentos oficiales.

Corría 1750, cuando nuestro autor es invitado a exponer ante la junta de ministros una ponencia, que Justi tituló: *Relaciones entre el cultivo de las ciencias y la ciencia del Estado*. Pero el paso decisivo dentro del Cameralismo no ocurrió, sino hasta que, en este año, comenzó a impartir la cátedra de "Práctica de las ciencias camerales, comerciales y de la industria minera".

Es una gran paradoja el que Justi, nacido en Alemania, aprendiera los principios del Cameralismo en Austria. Lo es también que fuera un autodidacta en Cameralismo, cuando teniendo él 20 años de edad ya se había establecido la cátedra cameral de Profesión en Economía, Policía y Cameralística. Pero, quizá, fueron estas ironías las que, situándolo fuera del ambiente alemán, en el cual las tres disciplinas se enseñaban irresolublemente unidas, produjeran sus ideas en torno a la necesidad de su separación.

¹ Los márgenes de este periodo los constituyen su primera publicación, *Die Dichterisel* (una combinación de farsa y utopía), y la última, *Sistema de finanzas*: de 1745 a 1766.

En 1753 viaja a Gotinga, donde obtiene el doble nombramiento de consejero en minería y profesor en la Universidad. A partir de 1757, ya radicado en Alemania, comienza sus estudios sobre ciencia política. Pero es hasta 1765 que alcanza el reconocimiento más elevado en su carrera administrativa, comenzada desde su estancia en Viena, cuando es nombrado por Federico II como Superintendente de minería. Sólo tres años más gozó de los frutos de sus logros políticos; en 1768 fue acusado de malversación de fondos, como antes había ocurrido a Zincke. Pero, no teniendo la suerte de Zincke, Justi no obtuvo la absolución y murió en prisión en 1771 sin haber aceptado jamás los cargos que se le imputaban.

Justi, hombre extraordinario, tuvo una inteligencia excepcional. Como ya lo dijimos, en 21 años logró elaborar una gran obra, no únicamente en lo cualitativo, que es lo más importante, sino también en cantidad. Seis libros, la mayoría voluminosos, dan fe de ello.

La producción de literatura elaborada por Justi obedece a un riguroso programa académico formulado originalmente en el prefacio de su obra *Economía de Estado*, de la cual hablaremos luego. Las ciencias camerales, en su opinión, implican un triángulo: ciencias económicas y camerales; ciencia de la policía; y ciencia de las finanzas. Sin embargo, la ciencia política fue asimismo un campo intensamente cultivado por Justi, tal como lo podremos observar más adelante. Por de pronto haremos una breve referencia a los diferentes libros que brotaron de su pluma.

La primera obra elaborada por Justi es precisamente su gran trabajo cameral: *Economía de Estado o Tratado sistemático de todas las ciencias económicas y camerales necesarias para el gobierno de un país*. Apareció en Leipzig durante el año de 1755, dedicada a María Teresa. A partir de esa fecha agrega a su apellido el "von" que le daba un carácter nobiliario, que ya aparece en la portada de la segunda edición de 1758, también publicada en Leipzig. Sofonea dice que "el mérito principal de esta obra radica en el hecho de que ella constituye el primer intento de una exposición sistemática de las disciplinas camerales, separadas de la ciencia de la policía".² Sofonea tiene, sin duda, toda la razón.

Su segundo tratado es *Principios de ciencia de la policía*, que publica en Gotinga apenas un año después (1756) que la *Economía de Estado*. Si tomamos en consideración que ésta suma, en sus dos gruesos volúmenes, más de 1300 páginas, y que el primer volumen de los *Principios de ciencia de la policía* tiene más de 400, resulta impresionante la capacidad de trabajo de von Justi.

² Sofonea, "J.H. Gottlob von Justi, il maggiore cameralista", *Generali*, IV, serie 49, p. 8.

Productor incansable, Justi saca de la imprenta en 1757, estando en Copenhague, su *Tratado completo de las manufacturas y fábricas*. Dos años después (1759) da a la luz en Frankfurt y Leipzig, a la vez, su primer libro de ciencia política: *Compendio del buen gobierno*, trabajo que suma poco más de 400 páginas y que constituye una prueba irrefutable de la versatilidad de Justi. En Berlín, durante 1760, publica su segundo documento politológico: *Naturaleza y esencia de los estados*. En este mismo año, 1760, aparece el primer tomo de la segunda obra monumental de Juan Enrique von Justi: *Los fundamentos del poder y el bienestar de los estados o Exposición detallada de toda la ciencia de la policía*. El segundo tomo se publica al año siguiente. Este enorme trabajo y segundo libro de policía de Justi, es como la *Economía de Estado* de dimensiones colosales. El primer tomo cuenta con más de 700 páginas, el segundo con más de 600. También de 1760 -61 es su miscelánea de trabajos, publicada en Berlín en tres volúmenes.

El último libro de Justi, con el cual completa su propósito de lograr la enseñanza separada de la economía, la policía y las finanzas, versa precisamente sobre lo último: *Sistema de finanzas*, aparecido en el año de 1766, cinco años antes de su muerte.

Aunque en la cárcel se consumieron cuatro años de la prolija vida de nuestro autor, entonces aún joven y pleno en todas sus potencias intelectuales, no cabe duda que aunque tuvo que abandonar la pluma, con ella ya nos había legado un tesoro de valor inapreciable. Dentro del periodo de 21 años que cubre toda su producción escrita, Justi se dio el lujo de ocupar sólo 11 de ellos, poco más de la mitad, para elaborar sus grandes obras camerales y de ciencia política, y dejárnoslas para consulta. Este mérito de von Justi es indisputable.

APORTE A LAS CIENCIAS SOCIALES

Lo que hoy día entendemos como ciencias sociales, pero que como tales no existían en la época de Justi, tienen en él a un autor con el cual están en deuda. Desde el ángulo de las disciplinas camerales, von Justi elabora trabajos que contribuyen grandemente a la formación de ellas. Es cierto que la ciencia de la administración, la economía política y las finanzas públicas, son las principales deudoras de su obra; pero la sociología, y más en particular la ciencia política, le deben también colaboraciones valiosas.

En realidad todas las obras de von Justi son una gran contribución a la ciencia política, inclusive las de *Economía de Estado*, *Sistema de finanzas* y *Tratado completo de manufacturas y fábricas*. Pero si atende-

mos la separación de Justi entre ciencia de la policía, economía y finanzas, a la que debemos agregar la distinción con la ciencia política, y todo esto tenemos que hacerlo, las dos obras propiamente politológicas de Justi son el *Compendio del buen gobierno* y *Naturaleza y esencia de los estados*. Ambas, que merecen un estudio profundo, deberán atraer la atención de algún especialista de la materia.

Nos interesan también las aportaciones justianas a la economía y a las finanzas públicas, las cuales luego del establecimiento de sus proposiciones docentes relativas a su enseñanza autónoma con relación a la ciencia de la policía, contribuyeron a su consolidación como disciplina independientes. Dentro del marco del Cameralismo esto fue, radicalmente, el tránsito hacia la última etapa de su vida, es decir, su transformación en tres disciplinas teóricas enseñadas en las universidades y que se habían convertido en ciencias independientes. Por eso, a partir de 1755, hablar de las ciencias camerales es hablar de la ciencia de la policía, la economía de Estado y las finanzas públicas, si bien el propio Justi había hecho de las ciencias económicas y camerales una forma paralela de referirse a la economía de Estado.

Colaboración a la ciencia de las finanzas

Nuestro conocido, el profesor Joseph Schumpeter, refiere que A.E. Monroe en su *Early economic thought*, escogió la obra de von Justi titulada *Sistema de finanzas* (*System des Finanzwesanns*) para ejemplificar las concepciones de Justi sobre esta materia. Ello obedece a que, si bien Justi analiza en muchas de sus obras este objeto, nada mejor que su trabajo propiamente financiero. Nosotros haremos lo mismo, sobre todo porque, siguiendo uno de los principios que rigen la elaboración de esta obra, utilizaremos todos aquellos que sobre la materia se encuentre en castellano, toda vez que hemos tenido acceso a una versión parcial en nuestro idioma del *Sistema de finanzas*.³

En una época en la cual predominan las especialidades, no deja uno de asombrarse cuando en el pasado alguien tiene conocimientos profundos sobre materias distintas. Pero la sorpresa es mayor cuando se trata de quien, en un afán de mejorar la enseñanza de las disciplinas camerales, propone que las ya muy mencionadas materias que aquí estamos tratando se impartan por separado. Se podría suponer, de entrada, que la persona que sugiere lo dicho tiene una inclinación hacia tal o cual

³ Ver la obra de Jesús Silva Herzog, *Antología del pensamiento económico y social*, pp. 166-171.

matéria o disciplina; esta sospecha no estaría fuera de lugar. Pero, cuando un individuo no sólo hace proposiciones verbales, sino que las materializa en trabajo concreto, hay que recalcarlo, el asombro es extraordinario.

Juan Enrique von Justi, quien hizo la mencionada sugerencia de que debían impartirse en cátedras distintas la economía, las finanzas y la policía, elabora una obra para cada cual. Y, aunque no se trata de trabajos breves, sino muy voluminosos, más que la dimensión pesa la calidad. Justi era un erudito en cada una de estas disciplinas, además de sus amplios conocimientos sobre la ciencia política. Era pues conocedor de la materia hacendaria, y de ello hay que dejar constancia.

Justi propone seis principios para establecer un buen sistema de finanzas estatales:

1. Es necesario, antes que nada, que se tome en cuenta que para establecer impuestos, la población debe estar en condiciones de poder tributar, es decir, que los contribuyentes puedan aportar sin privarse de lo necesario para subsistir y sin menoscabo de su patrimonio. Lo que no coincide con ello no son contribuciones, sino "tiránicas exacciones, robo violento de la propiedad de los ciudadanos".⁴ Justi agrega que, bajo un "gobierno inteligente y bien organizado", no deben existir emergencias que hagan aparecer esto, que condena. De este modo, todo plan fiscal debe tener como base las condiciones de la sociedad sobre la cual el Estado hará gravitar sus impuestos; pero, todavía más, el Estado deberá crear las condiciones que auspicien una tributación nutrida. En particular, agrega Justi, "las condiciones de las clases trabajadoras deben ser mejoradas antes de pensar en un aumento en las contribuciones".⁵

2. Los impuestos debén gravitar sobre la población con absoluta igualdad y en su justa proporción. Ello descansa, dice, en que todos por igual tienen objetivo común: contribuir a la prosperidad del Estado. Como la cuantía de propiedad es distinta en cada quien, la participación será entonces en proporción a los capitales habidos. Hay estados en los cuales los sistemas fiscales han sido establecidos para que los ricos paguen menos, y como los pobres no pueden contribuir en nada, las que sopor-tan las cargas tributarias son las "clases medias". Esto, agrega von Justi, se origina en una gran cantidad de obstáculos que impiden una recaudación sana. Luego diserta con abundancia sobre los sujetos de la tributación, las personas y las cosas, de los problemas para aplicarles tasas adecuadas, terminando por afirmar que los objetos más fáciles de tasar son las propiedades inmuebles, siempre y cuando no estén embarazadas

⁴ *Ibid.*, p. 166.

⁵ *Ibid.*, p. 167.

por exenciones y privilegios “absolutamente contrarios a los propósitos de toda sociedad bien constituida”.⁶ Asimismo, nos pone en alerta acerca del grave error de imponer tasas sobre todo aquello que es indispensable “a todo el mundo”, tan erróneo como tasar sobre las propiedades sin tomar en consideración la ocupación de la persona, o sea, si se trata de un negociante o de un notable caballero que vive de sus rentas inmobiliarias. En uno y otro caso, la proporción en la participación de cada cual debe ser relativa a su persona como totalidad. Pero Justi resalta más el problema de la tributación sobre el consumo y pone el caso de un impuesto sobre el pan, el cual gravitará más pesadamente sobre un trabajador asalariado que sobre un rico, ya que el primero como proletario y de familia numerosa consume más pan que el rico, en cuya mesa se combina con una buena cantidad de alimentos variados.

3. Justi pasa enseguida a analizar el sistema impositivo en su aspecto de organización y aplicación, sugiriendo que los métodos de recaudación tributaria no dañen a la propiedad del Estado, a los habitantes y a la libertad civil. La implantación de esta regla, dice, es incuestionable porque “el bienestar general del Estado y de los nacionales es el primer propósito que toda sociedad persigue. Todos los propósitos especiales, todas las organizaciones, todas las instituciones del Estado deben, por consiguiente, derivarse de este principio fundamental”.⁷ Cuando un Estado consiente en que sobreviva una organización o institución cuya existencia vaya contra este principio, “es un monstruo por su forma y estructura”. Así, un sistema financiero es sano, si no atenta a la prosperidad del país o de los súbditos del mismo. El Estado, en consecuencia, debe alentar la libertad individual, porque con ello alienta el bienestar y la felicidad de los ciudadanos, que son la base de la prosperidad del Estado mismo. Aquí, no cabe duda, la presencia de la policía se haya por doquier en el planteamiento de Justi.

4. Las contribuciones deben estar en concordancia con “la naturaleza del Estado y de su forma de gobierno”. Un Estado, dice Justi, es de un modo determinado y no de otro. En sus palabras, “el Estado en particular debe funcionar de cierto modo y no de otro”. El sistema tributario, por tanto, no debe ser distinto ni al Estado ni a la forma en que funciona. “De suerte que si se estableciera en ese Estado un sistema hacendario que difiriese de sus instituciones políticas, no únicamente se debilitaría su eficiencia como Estado escogiendo una dirección que no estaba en armonía con las demás condiciones del Estado, sino que los lazos y el

⁶ *Ibid.*, p. 168.

⁷ *Ibid.*, p. 170.

acuerdo entre todas las partes del cuerpo político, que deben combinarse en un todo y han de dirigirse a un bien común, serían interrumpidos".⁸ Dicho de otro modo, el sistema financiero es de tal importancia que su incompatibilidad no solamente reduce la capacidad y la eficiencia del Estado como Estado, sino que también tiende a aflojar los vínculos sociales que es responsabilidad del Estado mantener unidos. Así, agrega Justi, ciertos tipos de tasas que son propias para las monarquías, no son aconsejables para las repúblicas, y a la inversa.

5. Los impuestos deben estar basados en la moralidad, ser establecidos en definitiva y plantearse claramente a los contribuyentes. Deben los impuestos ser suficientes para sufragar los gastos, de modo que no ocurra lo contrario y la tesorería caiga en el desorden. Deben definirse debidamente los objetos de la tributación, para evitar la incertidumbre y por tanto la inconsistencia y el desorden en la recolección de los ingresos. Asimismo, en lo posible deben evitar la corrupción entre los agentes fiscales.

6. Las contribuciones deben cobrarse fácilmente, tanto para el Estado como para los contribuyentes, y su método de recepción ser el más económico posible. Debe impedirse que los contribuyentes recorran largas distancias para pagar los impuestos y sería deseable que estos pagos fueran en forma de mensualidades. En fin, Justi propone una adecuada organización de la administración financiera, en la que debe incluirse que los agentes fiscales no proliferen, porque son un gasto más que reduce las rentas del Estado.

Justi concluye ratificando la importancia de estas seis reglas, precisamente seis, aunque algunos pensadores las han reducido a menos o las han visto confundidas entre sí.

El pensamiento político de Justi

El lector ya ha podido constatar la versatilidad intelectual de Juan Enrique von Justi, además de su enorme erudición. La teoría política fue también un campo de su cultivo académico. Sus dos obras políticas —*Naturaleza y esencia de los estados* y *Tratado del buen gobierno*— constituyen un aporte a la ciencia política.

Sin embargo, hay que explicar que las ideas políticas de von Justi, como ocurre también con sus estudios financieros, no son independientes. Se encuentran en estrecha relación con su concepto general de las ciencias camerales. Ello ha originado que, con toda razón, Albion Small

⁸ *Ibid.*

observe en ambos trabajos la ampliación y profundización de temas abordados en la *Economía de Estado*; por tanto, encuentra que los puntos de variación máxima se localizan en el prefacio de cada cual, particularmente en el libro *Naturaleza y esencia de los estados* (*Natur und Wesen des Staaten*).

Expondremos primero esta obra, publicada en 1760. Von Justi era un lector hambriento de los progresos intelectuales de la ciencia política. Por ello no debemos extrañarnos de que haya consultado *El espíritu de las leyes* de Montesquieu y que, en realidad, su libro *Naturaleza y esencia de los estados*, sea una respuesta al trabajo del gran estudioso francés de la política.

Justi encuentra errores en Montesquieu que pretende corregir. Puntualiza que la esencia de las leyes se encuentra en que son medios para obtener la finalidad fundamental del Estado, a saber, la felicidad común, que debe ser buscada en la "esencia y la naturaleza de los estados como su fuente".⁹ Por tanto, el objeto de sus reflexiones es tanto la naturaleza como la esencia de los estados y que es un punto de la común convergencia de las ciencias económicas y camerales, de la política y de la ciencia de las finanzas. Todas estas disciplinas comparten un tema: el Estado.

La libertad es una condición que Justi encuentra como base de la convivencia humana. Es la libertad el elemento de unión de la sociedad. No obstante, la libertad es insuficiente para constituir a una República o Estado; es necesario un poder supremo, cuya fundamentación no ha de encontrarse en el uso de la fuerza, sino por el contrario, en la salvaguarda de la libertad.

En el *Tratado del buen gobierno* (*Grundris einer Guten Regierung*), Justi desarrolla argumentos similares, pero anteriores, a los que elaborará en la obra antes citada. Publicada en 1759, es decir un año antes, encontramos puntos de análisis más desenvueltos en *Naturaleza y esencia de los estados*. Las distinciones mayores yacen en el concepto del buen gobierno, al que examina ampliamente en el *Tratado* que lleva su nombre. Más en lo particular, el libro se refiere a que "la naturaleza, esencia y propósito final de los estados sólo son criterios por los cuales se determina al buen gobierno".¹⁰

Continúa Justi, todo ser humano tiene una energía, la cual, combinada con la de los demás, crea una energía compuesta. "La participación en la gran energía de la asociación, es el último propósito de la

⁹ Citado por Small, *The cameralists*, p. 398.

¹⁰ Hemos cotejado las citas de Small y la obra original. El primer número citado corresponde a ésta, el segundo a Small: p. 1; 407.

propia sociedad". De este modo, hablar de Estado o República es referirse al ser colectivo, es referirse a la misma cosa.¹¹ El poder supremo del Estado emana del pueblo y éste el que determina cómo se debe ejercer, con lo que crea al derecho. La institución por la cual se ejerce el poder se llama gobierno (*Regierung*) y para funcionar se divide en legislación y en ejecución de la ley.

Esta obra está dividida en cinco libros: 1) propósito final del gobierno e idea general del buen gobierno; 2) arreglos fundamentales por los que el gobierno es bueno por naturaleza; 3) bondad del gobierno, que nace de su propia moderación; 4) sabiduría del buen gobierno; 5) errores y faltas del gobierno.

Nuestro autor no está interesado, como hemos visto, en el gobierno en general, sino en el buen gobierno. Por extensión, el buen gobierno se relaciona con la fuerza del Estado y con los medios de poder conocerla. Las cualidades morales de un soberano —consigna Justi— se sintetizan en una palabra: "sabiduría". Esta, sin embargo, descansa en la fuerza del Estado, la cual se desenvuelve por medio del gobierno que opera con "plan y programa del trabajo", con base en el ejercicio de reglas fundamentales; a saber: "el gobierno por el soberano mismo, al través de su propia luz, no meramente por medio de ministros, y la concentración de todos los negocios en su fuerte mano; y en su sabio nombramiento de los ministros y servidores, asignando a cada quien su puesto y responsabilidad de acuerdo a sus cualidades y competencias".¹² Todavía más, poniendo todos los asuntos en orden y disciplina, preparando al Estado en condición de sortear con éxito los infortunios y los accidentes. Cuando se han cumplido estas reglas, podemos hablar, dice Justi, del buen gobierno.

Small resalta una idea de Justi: diseñar una especie de utopía platónica. En ella, nuestro autor comenta que el hombre será considerado como tal, con sus deseos y pasiones; la sociedad estará basada en la virtud, el gobierno combinará a la aristocracia y a la democracia, la nobleza no tendrá un carácter hereditario y habrá un número limitado de nobles. Finalmente, los funcionarios públicos se dividirán en legislativos, ejecutivos y judiciales, y la organización de la administración pública será colegiada.

Pasando al tema especial del libro, el buen gobierno, Justi advierte de los peligros del gobierno ilimitado. Small considera que se refiere a un "despotismo benevolente". Este despotismo, que no es otro que el buen

¹¹ *Ibid.*, p. 4; 408.

¹² *Ibid.*, p. 93; 424.

gobierno, se caracteriza también por su moderación, por hacer al pueblo feliz, por el esfuerzo de difundir las bondades de la riqueza; por asegurar la libertad, establecer la inviolabilidad de la propiedad, garantizar la justicia, establecer impuestos equitativos y hacer la guerra sólo en casos excepcionales.

Las dos obras analizadas no son, sin embargo, las únicas en las cuales Juan Enrique von Justi aborda las materias políticas. También lo hace en una colección de trabajos diversos, que fueron publicados en tres tomos en Berlín entre 1760 y 1761. Los temas abarcan a las finanzas, las ciencias camerales, la política y otros más.

En el primer volumen von Justi aborda el estudio de la historia. Dice que, a menudo, de ella se tiene una versión relativa a sucesos extraordinarios o desafortunados, siendo que se debería referir al examen del origen y el gobierno de los estados, al esfuerzo para fundarlos y hacerlos florecer, a “los principios del gobierno en asuntos políticos, financieros y de policía”, al cultivo del país, a los soberanos y a sus ministros. Por tanto, temas tales como la guerra y asuntos similares, deben revisarse de pasada y en función de su mucha o poca influencia en “el bienestar o declinación de las sociedades. Si así fuera construida la historia, podríamos decir que la historia es un espejo de las relaciones humanas. . .”¹³ Este breve pasaje de los trabajos misceláneos de Justi, abrevia magnamente el significado de la historia conceptuada con base en las relaciones materiales entre los hombres, concepción propia y natural de las ciencias camerales, y un directo precedente de posteriores explicaciones del devenir de la historia en el siglo XIX, sobre todo el materialismo histórico.

Repunta también un pasaje sobre la teoría de la división de poderes, particularmente en lo relativo a la idea de los frenos y contrapesos, que al parecer Justi formula antes que otros pensadores. Ya hemos visto que nuestro autor pensaba en una separación bipartita de poderes: legislativo y ejecutivo. Por propia voz, Justi dice que “es conclusión indudable que una bien ordenada constitución del Estado debe estar arreglada en dos poderes, que deben tener cierta independencia o equilibrio. Este equilibrio depende enteramente del peso del derecho de uno de impedir al otro, cuando va más lejos y pierde de vista el bienestar del Estado, o tiende a repudiar la constitución fundamental”.¹⁴

La versión justiana de la división de poderes, dual, precederá a la concepción bipartita de Hegel formulada en el siglo siguiente. Pero,

¹³ Citado por Small, *op. cit.*, p. 460.

¹⁴ *Ibid.*, p. 467.

todavía, tiene más valor su idea de los frenos y contrapesos, ese impedimento mutuo entre los poderes que evita la invasión de competencias y la transgresión de la constitución política, idea que se adelanta varios años a las similares elaboradas por los pensadores políticos norteamericanos.

Con todo lo antes mencionado creemos haber examinado suficientemente el pensamiento político de Juan Enrique von Justi, por lo que ahora procedemos a tratar el trascendental tema de su teoría cameral.

LAS CIENCIAS CAMERALES Y ECONOMICAS

Las aportaciones justianas a las ciencias camerales y económicas consisten, en lo general, en su especificación en una categoría: la economía de Estado; así como en la definición clara y profunda de los perfiles académicos de la formación universitaria de los administradores públicos camerales. Comenzaremos por lo último.

Lecciones camerales de Justi

La versión de Juan Enrique von Justi acerca de la enseñanza de las ciencias camerales debe ser resaltada, no sólo porque en ella se encuentra plasmada la brillante mente de nuestro autor, sino porque refleja el enorme desarrollo alcanzado en la formación de los administradores públicos en las universidades alemanas.

El centro de nuestro examen consiste en el celeberrimo prefacio de la *Economía de Estado*, en el cual von Justi elaboró lo que Albion Small ha considerado como un "digesto de conocimiento útil para funcionarios civiles. La tesis primaria de este libro y todos los demás escritos por Justi son materias relacionadas con los problemas sociales, que son presentados por el autor principalmente como problemas de la administración pública".¹⁵ Esto, en lo que se refiere a los cameralistas en general, no es un secreto: las ciencias camerales son las ciencias de la administración del Estado absolutista. Con Justi esto no es una excepción, sino su testimonio más fiel.

Juan Enrique von Justi explica que "las ciencias camerales y económicas son muy antiguas en el mundo. Su aplicación, efectivamente, ocurrió cuando fueron introducidas entre los hombres y por tanto las repúblicas cobraron existencia".¹⁶ El pueblo siguió entonces ciertas

¹⁵ Small, *op. cit.*, p. 294.

¹⁶ Hemos cotejado la *Economía de Estado*, edición de 1758, y las citas sobre la misma hechas por Small, que también utiliza esta versión. El primer número corresponde a Justi, el segundo a Small: p. XI: 294.

reglas fijadas por el Estado, en tanto que los gobernantes se empeñaron a darle una organización al propio Estado. “Esto —agrega Justi— es esencial en las ciencias económicas y camerales”, aunque ciertamente su incorporación a las universidades es un hecho reciente. Para él, la cameralística y la economía se han unido en lo que llama “ciencias camerales y económicas”, pero mantienen su independencia.

Nuestro autor comenta que el rey de Prusia, Guillermo Federico I, estableció desde 1727 la enseñanza de las ciencias camerales en las universidades. Es más, afirma que el soberano se distinguió como un “gran director” (*Wirtb*). Habla de Gasser como el primer profesor cameralista, cuenta que incluso se extendieron certificados firmados por él para legalizar los estudios camerales; en fin, que la docencia cameral se extendió a Uppsala, Gotinga, Viena y Braunschweig.

Sin embargo, Justi considera que los cursos de ciencias camerales y económicas son perfectibles y, aun, mayormente difundibles por toda Alemania. En primer lugar juzga que deben dejar de poner énfasis en el arte de la dirección (*Haushaltungskunst*) y la economía rural (*Landwirtschaft*), resaltando por lo contrario a la materia de policía y el ramo de las regalías de los soberanos. Segundo, conviene reducir el carácter tan marcadamente operativo de los cursos, dando un lugar más pertinente a los temas que atraigan la reflexión de los estudiantes. Estos defectos se encuentran, dice, en los textos de Gasser y Dithmar, los “nuevos cameralistas”. Lo anterior le hace declarar, con cierto pesar, que “gracias a estas deficiencias, los estadistas y los cameralistas prácticos tienen la idea de que estas ciencias no pueden tener un sistema de teoría ordenada”.¹⁷ Lo dicho por Justi es aceptable, pero lo que debemos entender como exageración es que por estas deficiencias académicas diga que se han desarrollado más las ciencias camerales en Suecia, que en Alemania, aunque Prusia tenga la más eficiente administración pública.

Entrando en materia, Justi se declara a favor del conocimiento especializado de la ciencia, por causa de la utilidad que esto tiene para los fines de la vida humana. Algunas de las ciencias especiales a las que se refiere son las ciencias naturales, religión, moral, teoría de la virtud y ciencia del derecho. Asimismo, clasifica al conocimiento en “necesario”, en “útil” y en “atractivo”. Las ciencias camerales y económicas quedan clasificadas en el primer tipo: son necesarias. “Ellas nos dan la luz que nosotros más necesitamos para los propósitos de la vida política y social. El gobierno de las repúblicas no puede existir sin ellas, y no hay insti-

¹⁷ *Ibid.*, p. XIII; 297.

tuciones sociales ni clases sociales o modos de vida que pudieran vivir enteramente sin ellas".¹⁸

Justi predica a favor de la enseñanza cameral en las universidades porque piensa que, al través de la misma, pueden las ciencias camerales y económicas servir útilmente a la sociedad enseñando los caminos de la producción de la riqueza común. "Esto muestra, a partir de las referencias precedentes, que el propósito supremo de las universidades es que uno de sus principales empeños sea el de la enseñanza de las ciencias camerales".¹⁹ Es más, Justi agrega que hay muy pocas de las funciones principales del Estado en las cuales las ciencias camerales no se consideren materias de orden esencial, para realizar un "buen servicio"

El conocimiento de estas ciencias es complejo. Su aprendizaje requiere método y esfuerzo. No cualquiera se puede convertir en un cameralista, o más bien, en lo que von Justi denomina un "cameralista universal". Dejemos que el propio autor lo defina: "podemos admitir como posible que un cameralista meramente práctico, si tiene una buena inteligencia natural y su industriosisdad lo hace informado de las instituciones y de los países, pueda convertirse en un buen cameralista particular de esta o aquella rama de la administración pública, pero nunca ser un buen cameralista universal. La ausencia de principios básicos coherentes le harían caminar pasos inseguros. En una situación excepcional podría dudar y tomar decisiones cuestionables. Si piensa que ha introducido mejoras importantes en su sector de organización administrativa, no sabe que ha causado un daño proporcional en otra parte de la administración del Estado, porque no conoce suficientemente la correlación de este gran sistema y la influencia que todas las circunstancias de un sistema entero tiene con otros. ¿Qué podría ser más indispensable al Estado que un cameralista universal perfecto? El bienestar del Estado reposa pesadamente en él. La mayoría de los países tienen, en esto, una serie de deficiencias".²⁰

Este pasaje, que resalta transparentemente la necesidad de que los conocimientos camerales sean adquiridos por medio del aprendizaje en el seno de las universidades, sigue siendo válido hoy día cuando se hace referencia al estudio contemporáneo de la ciencia de la administración. El mejor lugar para hacerlo sigue siendo, no la administración pública misma, sino las universidades. Sobre esto, Albion Small ha llamado la atención acerca de una idea de Justi: "las ciencias de la administración

¹⁸ *Ibid.*, p. XIX; 299.

¹⁹ *Ibid.*, p. XXI; 299.

²⁰ *Ibid.*, pp. XXVII; 301-2.

como tecnologías profesadas, en directa antítesis, con 'otras ciencias que sirven meramente al entendimiento humano' ".²¹ Dicho de otro modo, las ciencias camerales y económicas eran ciencias aplicadas a los asuntos prácticos de la administración pública, pero no mero entrenamiento en el servicio; el hecho que fueran disciplinas aplicadas, no quería decir que no fueran teóricas.

Además de tener una idea muy clara del perfil profesional del administrador público cameral, Juan Enrique von Justi formuló un diseño completo de la curricula cameraria. Relata por propia voz que:

"difícilmente se podría suponer que yo pudiera considerar que un solo hombre fuera capaz de enseñar ciencias económicas y camerales en las universidades. Dos profesores, al menos, deben ser nombrados: uno de los cuales podría tratar principalmente con policía y ciencia del comercio, el otro con economía y finanzas. Porque si estas ciencias se han de enseñar completas, fundamentalmente y para un propósito real, cada uno de estos profesores ha de tener tiempo de tratar esta u otra parte de estas ciencias en detalle y en lecciones separadas, para que cada cual pueda tener la oportunidad de hacerse por sí mismo versado en la rama a la que se haya propuesto dedicar.²² Alguien podría hacer una carrera en el sistema de manufacturas, otro en las oficinas de impuestos y egresos, alguno en forestación u oficinas forestales, y todos tener la oportunidad de adquirir una detallada especialización de la materia elegida.

"El tradicional profesorado de política en las universidades podría ser preparado en lo que los embajadores y ministros pudieran con ventaja escuchar al ocuparse de los negocios de Estado, y que las doctrinas formuladas no parecieran ridículas a los actuales funcionarios y estadistas. El profesor de química podría adquirir tal carácter, que sería preparado para enseñar su materia, y dejar de dedicar su tiempo meramente a la teoría de la composición medicinal. . . Del mismo modo, el maestro de mecánica ser preparado para explicar la maquinaria de la construcción y operación de minas, y el profesor de ciencias naturales ser habilitado para impartir conocimiento adecuado de metales y fósiles en general. Estos seis profesores, a los que debemos agregar el catedrático de ingeniería civil y militar, si fueran escogidos entre hombres de talento, experiencia y saber, pueden integrar una Facultad que puede ser extraordinariamente útil para la vida civil. . .

"Con respecto a la instrucción de las ciencias económicas y camera-

²¹ *Ibid.*, p. XXXIII; 302.

²² Este pasaje fue reproducido por Lepawsky, *Administración*, p. 130.

les, es antes que todo necesario un Colegio Fundamental (*Collegium Fundamental*) en el que estas ciencias sean presentadas en una única teoría. Es necesario que los jóvenes tengan luces dentro de la totalidad, que puedan tomar ventajas de una idea coherente acerca de las estratagemas relativas a la dirección del Estado, y ser formados en los principios correctos que derivan de la naturaleza de las repúblicas": Comenzando su preparación en una parte específica de la administración pública —agrega— debe enseguida enterarse del todo para entender sus interdependencias. "Este curso puede propiamente ser escuchado por todos los estudiantes, pero no lo convierte en sí en miembro de la sociedad civil ¿No podríamos nosotros mismos conocer la naturaleza y la estructura del cuerpo civil en el cuál vivimos? ¿No podríamos adquirir conocimiento de nuestras obligaciones hacia la República?".²³ Esto último, dicho en otras palabras, quiere decir que Justi considera que la formación cameraria de las universidades prepara profesionalmente al administrador público; pero que el ciudadano adquiere el conocimiento de sus deberes civiles por el ejercicio de sus obligaciones en cuanto tal. El Cameralismo forma a los funcionarios, pero no a los ciudadanos.

El Colegio Fundamental al que se refiere Justi es cubierto con el contenido temático de la primera parte de su obra *Economía de Estado*. Este Colegio está formado por un sistema coherente de los principios esenciales de las ciencias económicas. El primero de estos principios es el arte del gobierno (*Staatskunst*). Luego sigue la policía, a la cual se suma el comercio. Estas materias, dice Justi, comprenden la totalidad del primer volumen de su *Economía de Estado*. Por su parte, el segundo volumen está formado por las materias correspondientes a los deberes de los súbditos, a la ciencia financiera y en general a las reglas de la dirección, así como a la ciencia de la agricultura.

Tomando en consideración el uso de categorías, en lo particular la de "economía", von Justi considera hacer precisiones pertinentes. Economía "incluye no meramente las reglas generales de la dirección (*Haushaltung*), sino también la teoría de la dirección municipal y especialmente la dirección agrícola".²⁴ Small llama la atención sobre la connotación administrativa que Justi adhiere al término economía, connotación similar a la que hacen los cameralistas en general.

Tratando la categoría "dirección", explica el sentido que asigna a la "gran dirección del Estado", a la que siente análoga a otras formas similares no estatales. Los fines de la gran dirección del Estado son los de

²³ Justi, *op. cit.*, XXXV; Small, *op. cit.*, pp.303-4.

²⁴ *Ibid.*, p. XXXVIII: 307.

adquirir medios, asegurar las adquisiciones y usar razonablemente los medios poseídos. Pero “la dirección del Estado es inmensamente más extensa que la de las personas privadas”.²⁵

Una vez concluidos los cursos de economía, Justi propone se inicien los relativos a la policía, “que es la primera parte de la gran economía (*Oekonomic*) del Estado, y que incluye las medidas principales tendentes a preservar e incrementar los medios generales de la República. Todos los métodos por los cuales puede ser incrementada la riqueza de los estados, a los cuales concierne la autoridad del Estado, están consecuentemente bajo la potestad de la policía. La ciencia de la policía es por tanto la base inmediata de las ciencias cameral y financiera, y el experto en ciencia de la policía debe sembrar por decirlo así, para que el cameralista en turno venga a cosechar”.²⁶

La cameralística pasa a llamarse “ciencia cameral y financiera” y cierra el ciclo académico. Esta es la segunda gran división de la “gran economía (*Oekonomie*) de la República, ella trata con el uso razonable de los medios del Estado y con la dirección interna”.²⁷

La ciencia económica cubre un semestre; la de policía otro más; la ciencia cameral y financiera un año entero. En total, Justi considera que la formación cameral de los administradores reclama dos años lectivos como mínimo. “Todas estas ciencias son necesarias si alguien aspira, al través de ellas, a convertirse en un cameralista universal. Pero si alguien está destinado a ser sólo un cameralista particular, una u otra de estas ciencias puede, si es necesario, ser dispensada. De este modo, quien se proponga dar su atención principal al sistema comercial puede omitir a la economía y a la cameralística, etc. . . .”²⁸ Pero el cameralista universal, para serlo, habrá de dedicar cuando menos dos años de su vida al aprendizaje de estas tres ciencias camerales: economía, policía y cameralía (llamada “ciencia cameral y financiera”).

Economía de Estado fue un libro exitoso, muy consultado por los contemporáneos de Justi. El mismo nos informa que la primera edición (1755) se agotó al primer año, lo que le obligó a una segunda impresión en el año de 1758. La edición de este año es la que consultamos y a la que enseguida prestamos nuestra atención.

²⁵ *Ibid.*, p. XXXVIII; 306.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*, p. XL; 307-8.

“Economía de Estado”

Toca el turno a una de las obras de cameralia por excelencia: *Economía de Estado* de Justi. Ahora estudiaremos su contenido.²⁹

En un capítulo precedente hemos podido apreciar cómo, por medio de la Profesión en Economía, Policía y Cameralística, la primera y la última habían adquirido un estatus de semiautonomía en el seno más comprensivo de las ciencias camerales. Sin embargo, adquieren una legitimidad científica plena hasta que encuentran mayor autonomía a partir del trabajo académico de Juan Enrique von Justi. El paso preciso ocurre cuando Justi publica su *Staatwirtschaft oder Systematische Handhabung aller Oeconomischen und Kameralwissenschaftten, die zur Regierung eines Landes erfordert werden*, que en castellano lleva el título completo de *Economía de Estado o Tratado sistemático de todas las ciencias económicas y camerales necesarias para el gobierno de un país*. Esta autonomía no es otra cosa que su diferenciación, con respecto a la ciencia de la policía.

El libro está dividido en dos partes. La primera es precedida por un opúsculo que Justi titula *Breve historia de las formas financieras y comerciales de los pueblos*. El contenido de la primera parte es sumamente interesante: trata del mantenimiento y la vigilancia de las facultades patrimoniales del Estado, como “función principal de la eficiencia de la policía del Estado y de la ciencia comercial, necesariamente relacionada a la economía”. O sea, este gran apartado trata de la administración del patrimonio estatal, desde el ángulo de la capacidad y del éxito de la policía, el comercio y la economía, lo que nos remite a la idea que las ciencias camerales han sido divididas por Justi, pero no opuestas o dicotomizadas.

Tal como acostumbrará Justi a partir de la *Economía de Estado*, la exposición del tema a tratar estará precedido por una introducción aclaratoria sobre la materia en cuestión. Su método de exposición se sintetiza en tres palabras: orden, sistema y claridad.

La parte primera está dividida en libros, los libros en capítulos y los capítulos en secciones. Cada libro, en realidad, implica una propuesta de acción general que se puede ir instrumentando al través de los capítulos y precisando más en detalle en las secciones que los integran. Por tanto, la forma de organización de la obra es un programa de acción estatal muy bien proyectado.³⁰

²⁹ Small, *op. cit.*, pp. 315-393.

³⁰ Ver, especialmente, las págs. XLV-XLVIII de la *Economía de Estado*, versión de 1758.

La primera proposición de Justi habla de "los medios y normas del gobierno, y las facultades del Estado para mantener, aumentar y fomentar la felicidad del pueblo". La felicidad es el objetivo y las normas y los medios sus instrumentos. Las normas y los medios son de dos tipos: exteriores e interiores. Los primeros se concretan en la seguridad exterior del Estado y se centra en el conocimiento de la conducta del gobierno con relación a la paz o la guerra, e incluye las formas de evitar la última; los segundos (la seguridad interior) tienen mecanismos más variados de acción, tales como: prevención de las acechanzas del enemigo; el cuidado de las condiciones de moralidad de los súbditos, en particular con relación a la religión y las costumbres; la administración de justicia y, finalmente, la vigilancia de las actividades mercantiles.

Como la conjugación de actividades entre la policía, el comercio y la economía son la base de la acción estatal, esas actividades por tanto se encaminan a la expansión de las "fuerzas del Estado". Ello es posible gracias al concurso de otras normas y medios: incremento de la riqueza, aumento de la población, difusión de las relaciones comerciales con otras naciones. Con relación a este último punto, Justi hace algunas reflexiones que precisan su importancia. En primer lugar destaca la exigencia de conocer su naturaleza, luego tomar nota de su forma de organización y en las condiciones en que opera y, finalmente, establecer el grado de importancia que tiene para el país. Luego toma en consideración lo relevante que es ampliar la producción minera y mejorar los almacenes, como condiciones necesarias para poderse incrementar la riqueza del país. Finalmente, destaca la exigencia de que se auspicie la expansión de la producción de alimentos, se distribuya el crédito más ampliamente, se incrementen las manufacturas y se elimine el ocio y la mendicidad. Todos estos medios y normas de acción no pueden ser soslayadas si se pretende enriquecer al país, para hacer feliz al pueblo.

El otro libro que integra la primera parte trata "De las responsabilidades en los negocios del gobierno, con relación a las normas y medios necesarios para mantener y aumentar las fuerzas del Estado, así como del cuidado y protección que requieren". Esta sugerencia, o sea, la realización de los negocios gubernamentales en su relación con la expansión de las fuerzas estatales, puede ser instrumentada por medio del cumplimiento de las obligaciones que los súbditos tienen hacia el Estado. Más en lo particular, esto supone la sumisión a la institución estatal, la fidelidad que le deben y la colaboración necesaria que deben prestarle para asegurar su bienestar, que Justi juzga ser una condición indispensable para que él les puede proveer la felicidad. En lo relativo al bienestar del Estado, nuestro autor invita a los súbditos a empeñarse con ahínco

en su trabajo para participar en las tareas productivas y sufragar los gastos del Estado por la vía del pago de impuestos.

También se contribuye a la expansión del poderío del Estado, colaborando directamente en los negocios gubernamentales, cada cual en su condición y fortuna, aclara Justi. En este apartado el profesor alemán aborda materias relativas a la ciencia política. En especial muestra interés por los problemas relativos a la conducción del Estado, de sus facultades en general, del modo de adquirirlas e incrementarlas, y del uso razonable de esas facultades. Por "facultad" Justi entiende una forma de expresión del poder estatal, que puede estar formalizada o normada; lo importante del concepto es, sin embargo, que se refiere a una modalidad de las fuerzas estatales que puede ser adquirida, aumentada o perdida. Entre las facultades estatales se encuentran las responsabilidades gubernamentales propiamente políticas, tales como el regimiento del país y la administración de las ciudades. Con respecto a lo primero, Justi puntualiza las responsabilidades gubernamentales encaminadas a mantener la continuidad del ciclo económico, las construcciones públicas y la ganadería.

La segunda parte explora los problemas relativos al "uso razonable de las facultades del Estado y por tanto de la única cameralística en sí comprendida". En su introducción explica el sentido que atribuye a ese uso razonable de las facultades estatales, a saber, su empleo inteligente, calculado y prudente. Aquí tenemos a uno de los más antiguos y mejores tratamientos de racionalidad inherente a la actividad estatal, como lo podremos ir observando.

El uso razonable de las facultades del Estado es la materia propia de la cameralística. El raciocinio estatal se desdobra de la manera siguiente. Primero, sugiere el levantamiento de un censo para fincar las bases de las tasas impositivas, lo que a su vez comprende la ampliación de las facultades del Estado y la continuidad del asiento de las rentas del mismo. Le incumbe también las rentas regulares del Estado y las regalías del soberano. A estas últimas, que constituyen uno de los temas más importantes para la comprensión del Estado de policía, las clasifica conforme la siguiente distribución: tributos y aduanas, ingresos postales, rentas por metales preciosos e ingresos adquiridos por vía de la explotación forestal.

Otro ramo fiscal importante son las contribuciones y los pagos de derechos de los súbditos, en especial los impuestos que gravan a los inmuebles, el pago de derechos personales y las tasas sobre bienes muebles. Finaliza este apartado examinando los beneficios que se obtienen gracias a una adecuada tributación.

El primer libro de esta segunda parte concluye con el capítulo correspondiente al levantamiento de censos extraordinarios, debidos a la necesidad de cubrir gastos nacidos de emergencias. Incluye a los impuestos extraordinarios y la recuperación de gastos efectuados en esos casos de contingencias.

Una vez que Justi a tocado de manera prolija los ingresos estatales, pasa al examen del gasto público, en el que incluye el estudio de las providencias relativas a él y lo que llama una "división diestra de gastos o de la economía nacional". La división comprende dos grandes ramas: gastos militares y gastos civiles; éstos, a su vez, se ramifican en gastos de la realeza, "gastos camerales", pago de culpas y erogaciones gubernamentales. Este capítulo concluye con un apartado incumbente a la administración de las erogaciones del Estado.

El tercer y último libro de la segunda parte, y final por tanto de la *Economía de Estado*, se denomina "De la administración cameralista". Está integrado por temas que sobresalen: arreglo y continuidad de la cameralística, que concierne estrictamente a la organización del "Colegio" o unidad fundamental de la Cámara; y lo que Justi denomina "estancamiento" del desarrollo cameralista, y que no es sino una gran paradoja porque su *Economía de Estado* venía a hablar del repunte cameral, más precisamente de su momento cimero y más brillante.

No podríamos concluir este breve comentario sobre el contenido general de este notable libro de cameralística, sin insistir que se trata, además de una obra de gran valor científico, de un muy bien diseñado programa de acción estatal encaminado a nutrir, fortalecer y expandir el poderío del Estado absolutista. Al través de las páginas de la *Staat-wirtschaft*, los funcionarios estatales se pueden preparar para asumir su principal responsabilidad de acrecentar el poder del Estado, del cual eran sus servidores.

La obra fue dedicada por Justi a la soberana de Austria, María Teresa, emperatriz interesada en promover en todo lo posible el poderío austriaco. Sin duda, el texto ofreció los mejores caminos para conseguirlo; pero, más importante que esto, es que el Estado en sí había sido estudiado en forma tal que el comprender su naturaleza racional acercaba a los gobernantes a entender más profundamente sus fuerzas y sus debilidades.

Schumpeter había comentado que, para el estudio de la producción literaria cameral de Justi, hubiera podido escoger la *Economía de Estado* en lugar de *Los fundamentos del poder y bienestar de los estados*. No cabe duda que hubiera sido la mejor elección, porque von Justi consideraba distintas a la economía y la policía. De ello toma nota Traian

Sofonea cuando dice que “el mérito principal de esta obra se encuentra en el hecho de que ella constituye el primer intento de una exposición sistemática de las disciplinas camerales, separadas de la ciencia de la policía”, referencia que ya citamos. Según este autor es importante, asimismo, porque en la *Economía de Estado* se encuentra el embrión de la moderna ciencia de la administración. Sofonea, bien informado, finaliza su intervención señalando que este notable trabajo es en su parte primera una magnífica exposición de la conservación e incremento del patrimonio estatal, en tanto que en la segunda un tratado de su uso; ambas, en fin, para conseguir la felicidad general de los súbditos.

Por su parte, nuestro conocido Pierangelo Schiera nos recuerda que Justi es el gran sistematizador de las ciencias camerales, el creador del Cameralismo científico, su máximo exponente. Es más, asegura que el tránsito del absolutismo patriarcal al despotismo ilustrado se refleja en el paso de Gasser y Dithmar, hacia Justi. Su obra cameralista, agrega, es sin duda la *Economía de Estado*.

El centro de su argumentación —continúa Schiera— se da en torno del concepto de *Staatwirtschaft* o economía de Estado, que es la rama estatal cuyo propósito es “aportar el más alto grado de relación y coordinación” a sus actividades, según palabras del propio Justi. Esa coordinación se centra en las actividades económicas, a las que unifica y organiza, teniendo en mente la consecución de la felicidad de los súbditos. Y, comenta Schiera, aunque Justi dedicó dos obras al análisis político, de las cuales hemos dado cuenta, aquí se encuentran grandes aportes a la teoría del Estado.

El estudioso italiano, en contraste a Sofonea, considera que la primera parte de la *Economía de Estado* acentúa su atención en la policía, en tanto que la segunda lo hace sobre las finanzas. Es su idea que el punto central de análisis descansa en el tema del patrimonio estatal, al que Schiera dice que von Justi lo define como la suma de los medios necesarios para conseguir los fines esenciales del Estado, a saber, la seguridad y el bienestar. El ámbito de acción del Estado es la economía, considerada en sentido amplio, de la cual los súbditos satisfacen los fines por los cuales instituyeron al Estado. Schiera comenta, no sin razón, que estas consideraciones de Justi le hacen tributario de Jorge Enrique Zincke.

Justi, como Darjes, asocia las ciencias camerales con la teoría del Estado, según lo aprecia Schiera, aunque las considera disciplinas autónomas matizadas por su función técnica e instrumental. Concordamos con el estudioso italiano cuando dice, citando a Justi, que “todas las ciencias económicas y camerales” descansan en la actividad vital de

la policía, no en la de las finanzas, como lo sostienen otros pensadores camerales. "Por tanto, la ciencia de la policía es la creatura predilecta de Justi: a través de ella tiene una completa realización la economía de Estado".³¹ Esto, que fue un camino trazado por Darjes y Zincke, es la magna culminación de Justi. Por tanto, Schiera concluye su intervención diciendo que el más grande teórico del Estado alemán en el siglo XVIII es, sin duda, Juan Enrique von Justi. En ello tiene absoluta razón.

Como lo hemos podido constatar, la *Economía de Estado* no sólo es un texto polémico, sino muy atractivo. Es la obra estrictamente cameral, atendiendo la idea justiana de la especialización de las ciencias. Albion Small, otro gran conocedor del pensamiento de Justi, considera que el libro puede ser muy apreciado sin entrar en detalles, con un mero estudio general. Tiene mucha razón: atendiendo su opinión, una vez que describimos con cierta precisión el contenido del libro, y escuchando el parecer de algunos estudiosos modernos, lo analizaremos en sus generalidades.

La exposición de Justi comienza con la definición precisa e inequívoca de las categorías que formulará: "llamamos a las ciencias de la administración estatal indistintamente como ciencia económica o cameralia, o ciencias económicas y ciencias camerales. Economía o *Hausbaltungskunst* tiene como propósito enseñar cómo los medios de las personas pueden ser preservados, incrementados y razonablemente aplicados. Lo que la economía intenta hacer en relación con los bienes de las personas, la ciencia del gobierno hace con los bienes del Estado. De aquí que ellas tomen propiamente el nombre de ciencias económicas. Asimismo damos a ellas la denominación de ciencias camerales, porque el alto colegio (*Collegia*) que los gobiernos tienen establecido, dirige la preservación, expansión y uso de los medios de la República, y son usualmente llamados *Cammermern* o *Cammercollegia* [del colegio o relativos al colegio cameral]".³²

Ha dicho Justi que las ciencias económicas son ciencias camerales porque son relativas a la administración pública cameraria, o sea, que la materia económica es cameral porque se observa desde el ángulo de la administración estatal. Esto corrobora planteamientos anteriores, en los cuales hemos resaltado esta condición de las ciencias camerales.

Como otros cameralistas, Justi recurre a las categorías de bienestar y

³¹ Schiera, *op. cit.*, p. 438.

³² Se ha cotejado la *Economía de Estado* de Justi y la obra citada de Small, que usa la versión de 1758, misma que hemos consultado nosotros; el primer número de las citas corresponde a Justi, el segundo a Small: p. 32; 316.

felicidad para situar, al través de ellas, la definición del concepto de medio. Del mismo modo, el significado de esta categoría la relaciona a otra no menos importante que es la de Estado. Diseñado así su esquema de explicación, Justi se pregunta qué es el Estado y cuáles son sus propósitos: "Una República o Estado es la unificación de una multitud de personas, bajo un poder supremo, y para el propósito superior de alcanzar su felicidad; o, en otras palabras, una República consiste en una multitud de personas relacionadas entre sí por medio de la mutua dependencia y de ciertas instituciones para, con sus energías sumadas y bajo un poder supremo, promover la felicidad común".³³

Considera que la República debe ser distinguida de la "sociedad (*Gesellschaften o Societaten*)", la cual también se encamina a la búsqueda de la felicidad de los súbditos, "pero nunca tiene a las personas subordinadas a un poder supremo". Tocó a Justi, por tanto, haber formulado la distinción entre el Estado y la sociedad para abordar las materias relativas al estudio de la administración pública. Finalmente, para concluir sus argumentos sobre el Estado, afirma que el poder supremo no tiene otra fuente que el pueblo. Aquí formula la versión original de la fuente popular de la soberanía, cuestión que abordará luego en sus obras varias, y que ya tuvimos ocasión de tratar.

Von Justi privilegia a la idea de poder supremo, del que dice que es "el uso de los medios y poderes totales del Estado para con ello lograr el objetivo superior del mismo, es decir, la felicidad común".³⁴ De considerarse al poder supremo plasmado en leyes y ordenanzas, dice Justi que sería estrecharlo extraordinariamente. Conviene extenderlo a los bienes muebles e inmuebles del país, así como a "los talentos y habilidades de las personas que residen en él. El uso razonable de todas estas cosas, entonces, y la prerrogativa de su uso, es el poder supremo".³⁵

El poder soberano encarna en el monarca, cuyos asuntos Justi clasifica en dos ordenes: 1) preservación y expansión de los medios del Estado y 2) aplicación sabia de los mismos para su beneficio y el de los súbditos. "De aquí —comenta Justi— que las ciencias relacionadas con la administración de un Estado, son de dos clases: las primeras se refieren al arte del gobierno, la policía y la ciencia del comercio, así como la economía, y cuyo objetivo en sí es preservar e incrementar los medios del Estado. La segunda comprende a la cameralística propiamente dicha, que enseña cómo usar estos medios sabiamente y para la promoción de

³³ *Ibid.*, pp. 34; 317-18.

³⁴ *Ibid.*, p. 48; 325.

³⁵ *Ibid.*, p. 48; 326.

la felicidad del Estado'.³⁶ Sin embargo, estas ciencias no meramente se enfilan a producir la felicidad estatal, sino también la de los súbditos, con lo que dice Justi que se asegura la "fuerza efectiva del Estado". Esta fuerza consiste, principalmente, en la confianza y amor mutuos entre lo que nuestro autor define como un rey sabio y un pueblo venturoso, y de cuyo esfuerzo compartido se preservan e incrementan los recursos del Estado.

Juan Enrique von Justi continúa el examen de las ciencias camerales: "el propósito principal del arte del gobierno (*Staatskunst*), es garantizar la seguridad integral de la comunidad contra los peligros internos y externos. La razón inmediata de este propósito es que estos peligros dañan el bienestar común y perjudican a los recursos y poderes del Estado. El arte del gobierno, obviamente, tiende a preservar e incrementar los recursos del Estado. La ciencia de la policía está principalmente relacionada con la conducta y sostenimientos de los súbditos, y su gran objetivo es poner en equilibrio y correlación lo que los súbditos de la República pueden utilizar, y en posición tan cómoda que pueda apoyarlos. La ciencia comercial se refiere a dos disciplinas diferentes: una enseña las formas y medios de conducir el comercio, y la composición de los bienes con los que el comercio se realiza. La otra trata de las medidas por medio de las cuales pueden ser establecidas las empresas comerciales y hechas florecer, lo que da por resultado que el sostenimiento de los súbditos pueda ser ampliado y los recursos del país incrementados". Esta última, a la que Justi denomina ciencia comercial estatal (*Staatscommerciennwissenschaft*), es materia propia de los servidores del Estado. Está subordinada a la policía y tiene también como propósito incrementar los recursos del Estado. Finalmente, "la dirección (*Haushaltungskunst*) está particularmente inclinada a mostrar cómo los recursos de las personas particulares pueden ser preservados, incrementados y usados".³⁷

Esta última, que von Justi alega está en estrecha relación con la agricultura y por tanto está interesada en el cultivo de la tierra, debe ser sin embargo considerada como una ciencia cameral y por tanto como "tributaria" del objetivo de preservar e incrementar los recursos del Estado.

La felicidad, concepto tan socorrido entre los cameralistas, es en el esquema teórico de Justi el objetivo hacia el cual se mueve el arte del gobierno. Pero no habla de ella en sentido filosófico, es decir, como "la perfección de nuestra condición moral", sino como el mejoramiento de las condiciones externas del hombre. Se refiere a la felicidad material-

³⁶ *Ibid.*, pp. 49-50; 326.

³⁷ *Ibid.*, pp. 60-62; 328-29.

zada en la libertad para hacer algo útil en beneficio de la comunidad, ya sea, por ejemplo, la propiedad industrial, ya lo sea el comercio. La libertad asegura, asimismo, la vida, el trabajo y los bienes.

Con la idea de analizar los deberes de los súbditos, von Justi examina "como un todo el arte del gobierno", desde su doble perspectiva del incremento de los recursos y de la enseñanza que el propio arte implica. Comenta que la economía es parte de las ciencias enfiladas al mantenimiento y crecimiento de los recursos del Estado. Así ocurre con otras disciplinas camerales: "es evidente que todas las ciencias pertenecientes al gobierno y a la gran dirección (*Wirtschaft*) del Estado, están unidas exactamente en único sistema". Llega el momento en que Justi hace una aclaración conceptual: "la palabra *Haushaltungskunst Oekonomie* puede aplicarse indistintamente a dos disciplinas: cuando hablamos de *Oekonomie* del país, o de la gran dirección (*Wirtschaft*) del Estado, las ciencias mencionadas están involucradas con la materia del libro. Cuando hablamos de *Oekonomie* o *Haushaltungskunst* alternativamente, significa la ciencia que ahora vamos a explicar y que está relacionada con los bienes y ocupaciones de las personas privadas".³⁸ Y deja el tema para el volumen segundo.

En el volumen primero von Justi abordó el tema del incremento de los medios del Estado, en el segundo tratará su uso razonablemente, es decir, a la cameralia en sentido estricto. Ya en el volumen anterior había definido el concepto de medio; en sus palabras, "medio significa cualquier cosa que esté dentro de nuestro poder. . . generalmente significa todos los bienes y aptitudes que poseemos y que podemos aplicar para proveernos de lo necesario y conveniente para la vida. En sentido estricto, entendemos por medios la posesión de suficientes bienes muebles e inmuebles, que ponemos en nuestras manos, de acuerdo a la posición social que ocupamos y para todas las conveniencias de la vida. Cuando aquí hacemos uso del término medio, es en los dos últimos sentidos, principalmente el segundo".³⁹

Ya no en su sentido individual, sino estatal, von Justi señala que "los medios del Estado consisten meramente en toda suerte de bienes muebles, poseídos por los súbditos o por el Estado mismo; son también los talentos y destrezas de las personas que forman al Estado. Por tanto, las personas deben en cierto sentido ser incluidas, y el uso general de estos medios del Estado constituye el poder supremo. Todas las orde-

³⁸ *Ibid.*, p. 435; 366.

³⁹ *Ibid.*, p. 437; 367.

nanzas del poder supremo tienen por objeto usar sabiamente los medios y fuerzas del Estado para la realización de la felicidad común”.⁴⁰

No es necesario insistir en que los medios constituyen la espina dorsal de la formulación conceptual de la acción estatal. Por eso, cuando el Estado dispone de sus medios al actuar, el soberano debe tener un “adecuado conocimiento de ellos”. Los medios están en manos de los particulares, motivo por el cual la adquisición que el Estado haga de ellos debe cuidar de no atentar contra las condiciones de existencia de los individuos que forman a la sociedad. Asimismo, en todo tiempo esos medios deben tener la forma del dinero para facilitar su uso. En esta condición, asumen la denominación de lo que Justi llama “medios de lectura del Estado”. Estos medios son la materia propia de la ciencia cameral y financiera, por lo que esta ciencia puede ser definida como “el conocimiento adecuado y facilidades” en las transacciones de los medios de lectura del Estado, cuya finalidad no es otra que la felicidad general. Por tanto, la ciencia cameral y financiera enseña que no sólo los medios del Estado son fundados, preservados y aumentados por el arte del gobierno, la policía, el comercio y la economía, “sino cómo la gran dirección del Estado se conduce”. Es una ciencia que se refiere, por tanto, a la dirección interna del Estado, a una “administración eficiente” que esté a cargo de esta dirección.

La teoría de la cameralística es dividida por Justi en tres partes. Como el volumen segundo tiene tres grandes secciones, a saber, ingresos, gastos y administración cameral, la teoría cameral se clasifica de manera que le corresponde: 1) medios de “lección”, 2) ingresos regulares, y 3) fondos extraordinarios. En esta clasificación, Justi sigue de cerca otras similares de cameralistas que le antecedieron.

Y ya que hablamos de cameralistas, para finalizar, diremos que Justi los define como los miembros de la Cámara. Más en lo particular, se refiere al “cameralista razonable”, es decir, a aquel que sigue dos reglas: dirección recta de los negocios camerales y cuidado del buen manejo de los fondos públicos. En suma, “un cameralista debe ser al mismo tiempo un experto en policía y un economista”.⁴¹

LA CIENCIA DE LA POLICIA

Las dos obras de Justi sobre la policía son los *Principios de ciencia de la policía* y *Los fundamentos del poder y el bienestar de los estados o Exposición de toda la ciencia de la policía*.

⁴⁰ *Ibid.*, tomo 1, p. 5; 372.

⁴¹ *Ibid.*, p. 63; 379.

"Principios de ciencia de la policía"

Esta es la obra policial 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 nos fue inaccesible. Todavía más, que los *Elemens generaux de police*, título francés de los *Principios*, que atesora la Biblioteca Nacional de Madrid, parece ser el ejemplar usado por el traductor español para elaborar la versión castellana. 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*. * La versión alemana lleva el título de *Grundsätze der Polizeiwissenschaft*.

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

La policía es una potencia constructora. Por este motivo sus doctrinarios ven en ella un principio aplicado, la finalidad última de llevarse a la práctica. No es accidental por tanto que en sus inicios la policía fuera plasmada en manuales ejecutivos o formara la parte operativa de los tratados explicativos de policía. Esta última idea está presente en la *Política para corregidores* de Jerónimo Castillo de Bovadilla, precisamente en el tomo II, donde trata el problema de abasto de alimento, la limpieza de las calles, la provisión de pan y las obras públicas. Pero, como antes lo constatamos, conciliamos plenamente con la opinión de Foucault en el sentido que los *Principios de ciencia de la policía* de Juan Enrique von Justi es la obra magna de la ciencia de la policía. La escribió su autor en el año de 1756 y con ella llega a la cúspide la disciplina de la policía. Redactada originalmente en alemán, es luego traducida al francés, de cuyo idioma la vierte al español Antonio Francisco Puig y Gelabert en 1784. El traductor hispano estuvo inspirado por el deseo de llenar debidamente el contenido de las cátedras para los abogados de la Real Audiencia de Cataluña, más precisamente la asignatura relativa a la ciencia del gobierno. Esta materia se integraba por los ramos de policía,

* Cuando citamos a ambas versiones, el primer número corresponde a la española, el segundo a la francesa.

política y economía, nos dice Puig y Gelabert, y era insuficiente y raquítica la enseñanza de la primera. En especial le interesaba que los abogados no se limiten a la materia jurídica y emprendan 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 juzga tan importantes para el manejo de los negocios públicos.

Los *Principios*, aunque altamente revolucionarios como teoría de la policía, no se apartan sin embargo 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 las 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.

Justi señaló en su libro *Economía de Estado*, que haría una obra exclusiva destinada al estudio de la policía. Así distinguiría ambas materias. Pero además de su inquietud en torno a la mutua definición de los campos académicos de la policía y la economía, a él preocupaba la ignorancia habida aún acerca de la policía y toma la decisión de poner remedio al mal. "La policía es una ciencia tan poco conocida, que yo oso lisonjearme 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*".⁴² Agrega 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". Por tanto, el gran problema científico cameral no consiste en separar a la policía y la economía, sino en distinguir a la policía y la política, sobre todo para un notable cameralista como era el propio Juan Enrique von Justi.

"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".⁴³

"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".⁴⁴

He aquí la clave de la ciencia de la policía y, por extensión de la ciencia política. 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

⁴² *Elementos generales de policía*, p. XI; p. 2. Delamare proclama, años antes, ser él el fundador de la ciencia 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, *op. cit.*, pp. XI-XII.

⁴³ Justi, *op. cit.*, pp. XI-XII, p. 3. Subrayado nuestro.

⁴⁴ *Ibid.*, p. XII; p. 3.

pronta a prevenir las guerras con los estados extranjeros o las sediciones intestinas, o bien lanzar medidas represivas contra los mismos. Foucault ha explicado esta distinción de Justi, diciendo que la política asume una tarea fundamental 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".⁴⁵

Llendo más allá de esta distinción tan necesaria, hay que declarar sin embargo que la separación entre la policía y la política no implica sin embargo que sean opuestas, sino por lo contrario, que marchan de la mano. En 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 del Estado absolutista.

La policía en sí misma conserva una paradoja: expandir las fuerzas del Estado y estimular la prosperidad de la sociedad. Sobre esto Foucault ha dicho 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".⁴⁶ Así, en tanto la política se refiere en esencia al Estado, que se encuentra separado de la sociedad civil, de la cual lo defiende, la policía relaciona al Estado y la sociedad en el entendido que la prosperidad de la sociedad es al mismo tiempo el progreso del Estado.

Pero no basta la distinción entre policía y política, y Justi se propone diferenciar a la primera de la hacienda, materia con la que dice que 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 que 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

⁴⁵ Foucault, "Dioses, pastores y hombres: el origen de la tecnología del poder y la razón de Estado", Revista Siempre!, oct. 1982, p. IX.

⁴⁶ *Ibid.*

de necesidad, o en la oportuna ocasión, subvenir a los gastos que está obligado a hacer".⁴⁷

Hay, como antes lo dije, otra confusión con la economía. En este caso está el señor Zincke, consejero del Tribunal de Hacienda, que deduce los principios de la policía a partir de los correspondientes a los de economía, siendo que la policía es de mayor amplitud, dice Justi. Ocurre igual con el difunto canciller Wolff, quien confunde la policía y la moral, por lo que su libro no pueda ser mirado "como un tratado completo de policía". De Wolff, como de Zincke, ya tuvimos la ocasión de tratar.

Pero todavía inconforme, no bastándole el haber sido tan preciso en la distinción entre la policía y la política, 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 podría sentirse como ausencia de modestia, como mera presunción, tiene mucho de verdad. Al respecto señala que en el siglo XVI se escribió la obra de Boters, en tanto que en el XVII las 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.

Vanidad de Justi, sí; talento y altura indisputables en él, también. Todo estuvo presente cuando Juan Enrique von Justi tomó la trascendental decisión de cimentar, en la ciencia, el estudio de la policía.

Juan Enrique von Justi creó una ciencia fundada en principios generales y cuya aplicación deja a los funcionarios públicos. Es su tarea la de 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 dice: "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".⁴⁸

Policía, agrega Justi, significa "el orden y la disciplina que reinan entre los ciudadanos que la componen". Los griegos y romanos entendieron por ella —continúa— lo concerniente al orden, las comodidades y la hermosura, que son las bases de los reinos y las repúblicas. "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 poli-

⁴⁷ Justi, *op. cit.*, p. XIII; p. 13.

⁴⁸ *Ibid.*, p. XVII; p. 16.

cía 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".⁴⁹

"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".⁵⁰

La policía por 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. El objeto de la policía es afirmar, fortalecer y aumentar el poder del Estado proporcionalmente al de sus vecinos".⁵¹ 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.

"Se ve pues que el objeto de la policía es afirmar y aumentar la sagacidad de sus reglamentos, el poder interior del Estado; y como este poder interior consiste no 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; se sigue que ella debe enteramente ocuparse de estos medios, y hacerles servir para la pública felicidad".⁵²

La idea de Justi es clara, brillante y audaz: el Estado es una institución perfectible, lo mismo que degenerable. Para conseguirse lo posible de lo primero y evitarse los peligros de lo segundo, las fuerzas y las debilidades del Estado deben ser conocidas. No se trata sin embargo de un ejercicio especulativo ni retórico, sino operativo; 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

⁴⁹ *Ibid.*, p. 1; pp. 17-18.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 2; p. 18.

⁵¹ *Ibid.*, p. 2; pp. 18-19. Sobre esas ideas, ver Jordana de Pozas, *op. cit.*, p. XII.

⁵² Justi, *op. cit.*, p. 3; pp. 19-20.

repercusiones entre sus propios habitantes. "Todas sus máximas pues, deben estar fundadas en el conocimiento que ella [la policía] tiene de las facultades del público, tanto en general como en particular".⁵³

Pero nos engañaríamos si pensamos que la policía es una simple gama 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 absolutista, de sus precariedades y sus facultades, de sus imposibilidades y sus posibilidades. Tal explicación sin embargo, como hemos dicho, no se reserva a la contemplación filosófica sino que se convierte en un programa de acción viable, calculado y racional que actualice la fuerza del Estado por la vía de la superación de la vida de la sociedad. "La ciencia de la policía consiste en arreglar todas las cosas relativamente al estado preferentemente de la sociedad, en afirmarla, mejorarla, y portarse de suerte que todo concurra a la felicidad de los miembros que la componen".⁵⁴ Es una ciencia aplicada al mejoramiento del Estado, por el camino del mejoramiento de las condiciones de existencia de la sociedad sometida a él.

La doctrina de la policía está situada en un punto opuesto al liberalismo. No es la ciencia del individuo, sino de la colectividad entendida como encarnada en el Estado. Por ello "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".⁵⁵ Pero la firmeza y acrecentamiento de su poder dependen del contenido de este poder, es decir, de los "bienes" que pertenecen a la República en general y a sus miembros en lo particular. Estos bienes, dice Justi, son el territorio y el cultivo que provea a la sociedad. El cultivo depende de dos factores: la labor agrícola y el número de los habitantes. El territorio es cultivable con mayor extensión si está debidamente poblado, lo cual se consigue atrayendo la colonización extranjera, multiplicando a los habitantes y previniendo las causas de las enfermedades y la mortalidad.

El triángulo del poder del Estado absolutista, los bienes de la sociedad y sus miembros, implica la relación estrecha entre el territorio, la producción agrícola y el número y distribución de la población. Estos elementos, que deben ser conocidos, evaluados y cuantificados, permiten medir las posibilidades efectivas del Estado para convertirse en una

⁵³ *Ibid.*, p. 3; p. 20.

⁵⁴ *Ibid. Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.*, pp. 20-21.

potencia actuante. La territorialidad es la base física sobre la cual debe asentarse una población numerosa y sana, activa y productiva, bien alimentada por la vía de la producción agrícola.

Pero el Estado absolutista que tiene en consideración von Justi no es el mismo que, en el siglo XVI, ya había anulado las bases del poder feudal y que en el XVII se encontraba en el cenit; el Estado absolutista que estudia está en una etapa de transición hacia el Estado burgués de derecho en su fase de capitalismo liberal, y ya ha comenzado con firmeza el proceso de transformación de las manufacturas en industrias. Por tanto, agrega don Juan Enrique: "el poder de un Estado consiste aún en los bienes muebles de los súbditos que lo componen" y que son producto "del trabajo de la industria de los hombres.⁵⁶ Así, al aumentar los súbditos su mobiliario mercantil, el Estado incrementa su riqueza.

Von Justi está preocupado, por extensión, de la producción agrícola, manufacturera e industrial, así como por la artesanal, legado del medioevo. Incluye también los mecanismos de circulación mercantil: el comercio, "circulación de las especies", el crédito nacional, los precios de las mercaderías y los reglamentos que previenen la carestía. "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".^{56 bis} 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 con sus deberes hacia la sociedad. "Ellos deben como ciudadanos aplicarse a hacerse útiles al Estado". Pero como no todos son buenos y virtuosos, considera Justi, la policía debe velar mediante buenas leyes por la seguridad pública y por ellas castigar a todos los infractores. En consecuencia, la policía debe velar por el mantenimiento de las costumbres de los súbditos, su conducta y la seguridad pública.

Con relación a las costumbres, el gobierno debe atender lo relativo al culto religioso y las creencias de los súbditos; que no se dañe ni las leyes ni la disciplina establecida. Sobre la conducta de los súbditos, la policía debe procurar que ellos aprendan las ciencias, artes y oficios; debe reprimi-

⁵⁶ *Ibid.*, pp. 5-6; pp. 22-23.

^{56 bis} *Ibid.*; *Ibid.*

mir el lujo, la disipación y la prodigalidad; y desterrara la ociosidad, mendacidad y demás abusos. Respecto a la seguridad interior del Estado, la policía debe velar de que cada quien cumpla con lo que exige la probidad, evitar que surgan pasiones que desacrediten a los ciudadanos, evitar 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, empero, hay que recalcarlo, no es un mecanismo represivo, sino una fuerza constructora; en su idea y espíritu está procurar el fomento de las fuerzas materiales, morales e intelectuales del Estado, lo mismo que el prevenir los males que puedan lesionar su existencia. Debemos recordar que en ello está su distinción con la política.

“Los fundamentos del poder y el bienestar de los estados”

Los *Principios de ciencia de la policía*, pues, constituyen el trabajo más avanzado, más profundo, mejor elaborado, que haya sido escrito sobre la materia que contiene. Nadie, ni antes ni después, pudo superar su contenido, a excepción del propio Justi por medio de su libro monumental *Los fundamentos del poder y el bienestar de los estados o Exposición de toda la ciencia de la policía*.

Su título original es: *Die Grundfeste zu der macht und Glückseligkeit der Staaten oder Ausfürliche Vorstellung der Gesanten Polizeiwissenschaft*.

Este tratado es una magna ampliación de los *Principios de la ciencia de la policía*, en sentido tanto cuantitativo como cualitativo. Obra colosal, está dividida en dos volúmenes y comprende estrictamente lo que Justi consideraba en su título como “toda la ciencia de la policía”

El primer volumen consta de dos partes, ocho libros y 33 capítulos. La parte primera se refiere a la relación entre el suelo y las mercancías inmuebles dentro del país, con miras al bienestar colectivo. Los cuatro libros en que se divide desarrollan en lo general esta idea y, más en lo particular, los 18 capítulos que están incluidos en ellos la especifican con toda precisión.⁵⁷

Justi estudia a la cultura de las tierras y analiza la distribución de las aguas en el país, la situación de los ríos y los arroyos, las presas y el

⁵⁷ Ver, Justi: *Los fundamentos del poder y bienestar de los estados*, especialmente las páginas no numeradas situadas entre el prefacio y el inicio de la primera parte, versión príncipe de 1760-1761.

desechado de lagos y pantanos. Continúa con todo lo relativo a los bosques que deben ser conservados en el país, materia en la cual trata la situación general de los mismos, la producción de madera, las medidas de protección de los bosques, los seguros madereros. Lo anterior lo relaciona al cultivo de suelo, pero no sin vincularlo a la ganadería y actividades económicas conexas. Precisa en especial el aprovechamiento de las tierras, la recuperación de suelos, uso no agrícola de ellos y control por parte de la policía del uso de la propiedad privada rural. Luego se refiere a los beneficios que el país espera del uso del suelo, primero en atención a la situación geográfica, segundo en lo relativo a las lluvias. Examina también lo que incumbe a la administración justa de las propiedades inmuebles, particularmente en la división de la propiedad inmobiliaria y a la distribución de las partes sembradas.

El incremento de la población es materia de análisis. Justi estudia el delicado tema del número de maleantes que pueden infestar un país; detalla asuntos tales como el de la conveniencia de llevar registro de los delinquentes muertos y el número exacto de los que se sospecha están en activo. Luego examina el importante tópico de los nacimientos en el país, asunto que desahoga en tres partes: los principios originales de la población, el estímulo al crecimiento demográfico y el establecimiento de casas de asistencia para mujeres indigentes. También trata del fomento y la expansión de la población por la vía de la colonización mediante extranjeros. Enseguida Justi aborda los problemas relativos a las causas de la despoblación, que sintetiza con la proposición de remedios tales como el fomento de la medicina y el conocimiento de la utilidad de las medidas migratorias. Asimismo se refiere a las formas de subsistencia de la población: cuidados acerca de su alimentación, el combate a la carestía y la prohibición de la exportación de granos, en tiempos de escasez alimentaria.

El desarrollo de ciudades y villas es tema de su reflexión. Se refiere a la clasificación de las ciudades, al cultivo en la periferia citadina, en fin, desarrolla y profundiza todo aquello que se relaciona con la formación y el crecimiento de las ciudades.

Establecimiento de lugares e instalaciones para el esparcimiento de la población, y lo que incumbe al ornato citadino, son materia importantes. Las calles de la ciudad corresponden a esta función, lo mismo que el correo. Adelante, Justi se refiere a las comodidades que se desprenden del uso de ríos y canales, así como a la distribución de agua y apertura de los pozos. Cierra con lo que se relaciona a la higiene urbana y el ornato de la ciudad.

La segunda parte se refiere a las mercancías muebles o, como lo dice

Justi, a la situación de los alimentos en el país en función del beneficio común. Hace una evaluación del estado que guardan los alimentos en el país, dando por tanto bases generales para su manejo. Particularmente toca el tema de las manufacturas y de las fábricas, cuestión que desarrolla conforme el siguiente orden: “de la institución de la policía para el establecimiento, constitución y promoción de manufacturas y fábricas” y “de las providencias a las manufacturas y las fábricas”. Aborda lo relacionado con los trabajos de producción de arena, en lo que incluye la “dirección y división de los trabajos de arena”, la eliminación de los charlatanes en estos negocios y la supresión de los gremios que se oponen al funcionamiento de los trabajos de arena. Concluye con lo relativo al comercio y la “industria nacional”.

Nuestro autor se refiere a la “situación de los cultivos del país” y toca el tema de los mercados, las ferias y las exposiciones, en fin, todo aquello que contribuye a la venta de las mercaderías. Enseguida pasa a estudiar la circulación del dinero y las mercancías, más específicamente, “la naturaleza y esencia del dinero, y la mejor relación frente a las mercancías”; la necesaria circulación del dinero, con relación a la producción manufacturera y fabril; y, finalmente, el proceso de la circulación. El crédito es también materia de estudio, tanto en lo que se refiere a su función económica, como a su necesaria distribución con justicia.

“La promoción de los medios para el florecimiento del estado de los alimentos”, el “genio y laboriosidad del pueblo”, “la libertad de comercio e industria” y “los precios baratos de los alimentos”, son los temas examinados ampliamente. Lo último se divide a su vez en el cuidado que la policía debe tener los alimentos y las tareas generales de ella sobre esta materia. Incluye también lo relativo a los bancos, las casas de empeño y los lugares de préstamo.

El último libro del primer volumen continúa el sistema alimentario, pero teniendo como base la promoción de su florecimiento. “Las malas especies de alimentos” son analizados junto con el papel negativo de los comerciantes, con relación a los alimentos; incluye a los monopolios y los acaparadores. Los capítulos finales se relacionan con las instituciones y medidas contra las desgracias, el papel de las aseguradoras con respecto a ellas y las deficiencias alimentarias nacida de la desorganización y fallas del gobierno.

Esta abreviada relación de materias, que nos hemos tomado la libertad de reproducir casi literalmente de la obra en examen, llenan plenamente ocho páginas no numeradas y que se sitúan luego del prefacio de la obra. Muestran, como se ha podido observar, una similitud estrecha

con las materias contenidas en los *Principios*; pero, no cabe duda, extendidas en forma extraordinaria.

Sin embargo, es el momento de dejar la versión original alemana del *Grundfeste* y, en su lugar, proceder al estudio de un valioso resumen en castellano contenido en la *Historia del análisis económico* de Schumpeter, resumen que precisamente glosa el primer volumen reseñado por medio de su contenido de materias.

Schumpeter califica a von Justi como un hombre destacado en la vida intelectual, un buen conocedor de las teorías del derecho natural y un practicante de la administración pública que hizo empleo adecuado de sus experiencias para su trabajo académico. Aclarando que el segundo volumen del *Los fundamentos* no se apega a su propósito de explicar los aportes camerales de Justi, por referirse más bien al “espíritu de la ciencia de la administración”, Schumpeter elige el primero. Sin embargo, agrega, para tales propósitos también hubiera podido allegarse a la *Economía de Estado*. De esta decisión, ya emitimos opinión.

“El objeto de la investigación de Justi consiste en lo que los historiadores alemanes llaman el Estado de bienestar (*Wohlfahrtsstaat*) en su individualidad histórica y en todos sus aspectos. Es decir: se ocupa de los problemas económicos desde el punto de vista de un gobierno que se responsabiliza de las condiciones morales y económicas de la vida —en la misma forma que lo hacen los gobiernos de nuestra época—, particularmente en lo que se refiere a las oportunidades de empleo y a los medios de subsistencia de cada ciudadano, al perfeccionamiento de los métodos de producción y de la organización de la misma, al aprovisionamiento suficiente de materias primas y de productos alimenticios, y a otra larga serie de cuestiones que incluye el embellecimiento de las ciudades, los servicios contra incendios, la educación, la sanidad y todas las demás cosas imaginables”.⁵⁸

Así —prosigue Schumpeter—, Justi estudia a las manufacturas, el comercio, la moneda, los bancos, etc., dando a ellos atención tanto en lo organizativo como en lo tecnológico. Hay en su idea un sentido de planeación, que comparte con autores que le antecedieron y sucedieron, entre ellos Seckendorff, pero que en opinión de Schumpeter no tiene posibilidades aplicadas. El concepto de economía que yace en el texto implica su conocimiento de los fenómenos económicos, tal como el de los precios, que Justi sabe que el gobierno debe fijar siempre que ello sea realmente posible. El funcionamiento económico, en sustancia, tiene como base la libertad y seguridad para la producción mercantil.

⁵⁸ Schumpeter, *Historia del análisis económico*, tomo I, pp. 169-70.

En cuanto a los gremios, Justi considera que conviene mantenerlos trabajando por las ventajas que todavía reportan. Todo esto, como lo afirmó Schumpeter, son materias económicas que en *Los fundamentos del poder y el bienestar de los estados* tienen sin embargo una implicación no económica, sino gubernamental; a saber, como el propio Schumpeter lo señaló, una naturaleza gubernamental porque atañen a las responsabilidades del Estado.

Schumpeter, con el afán de destacar la visión justiana del libre cambio, alega a favor de su concepción administrativa no burocrática. Esto hay que hacerlo resaltar, porque la ciencia de la policía concibe un mundo administrativo no burocrático, ni burocratizado. La policía actúa por medio de funcionarios colegiados, cuya vocación es el fomento; ella auspicia y promueve. Una versión administrativa burocratizada contribuiría a entorpecer este aspecto sustancial de la policía, y ello está muy lejos, creemos, del programa intelectual de von Justi. Por tanto, lo que Schumpeter entiende por libre empresa, es para Justi una condición necesaria del desenvolvimiento económico de la sociedad de su tiempo y, por tanto, una responsabilidad del gobierno asumida por medio de la función de vigilancia y apoyo de la policía.

Observado *Los fundamentos* en la forma que lo hace Schumpeter, es decir, como el producto de las reflexiones intelectuales de un "consejero administrativo", la obra tiene mayor importancia para el estudioso de la ciencia de la administración, que para el economista. Para nosotros es, en sustancia, uno de los grandes documentos teóricos de la ciencia de la policía.

Antes habíamos mencionado que a Schumpeter le interesaba más el primer volumen de este tratado, porque, en sus palabras, "el segundo, dentro del espíritu de la ciencia de la administración, contiene disertaciones relativas a la religión, la ciencia, el gobierno del hogar, las virtudes cívicas, el servicio contra incendios, los seguros (de los que Justi era un decidido defensor), la reglamentación del vestido, etc."⁵⁹ Sin embargo, aunque a nosotros concierne la ciencia de la administración, no la economía, nos interesan por igual ambos volúmenes. El segundo, como ya lo hemos mencionado, apareció un año después que el primero, o sea 1761. Nosotros pensamos que ambos volúmenes son igualmente importantes para las ciencias de la administración en el siglo XVIII, que son el objeto de estudio de esta obra. La forma de abordar el segundo volumen no será distinta a la manera como lo hicimos con el primero; a saber, un compendio de la obra.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 169.

El segundo volumen también está enunciado por un título general: "El mejor terreno para el bienestar del Estado o Función de la ciencia de la policía en general". En él están contenidas las partes tres y cuatro de la obra. La tercera se refiere al "estado moral de la felicidad y mejor relación en la comunidad, y la bonanza de la familia".

Justi estudia la relación existente entre la religión y el Estado, y la relación entre éste y la ciencia, con miras del bien colectivo. Especialmente está interesado en el auspicio estatal de la religión, pero cuando ello ocurre en el "mejor Estado". Igual perspectiva acompaña las relaciones entre el Estado y la ciencia, relación que caracteriza como una responsabilidad gubernamental para el mejoramiento colectivo, la utilidad pública y la fijación de deberes estatales para su cultivo.

Tema no tratado en los *Principios de ciencia de la policía*, la autoridad hogareña en la familia y su relación con el beneficio colectivo, reclama a Justi la redacción de un libro en lo particular. En él se estudia la ganadería y su relación con el beneficio colectivo y la naturaleza de la autoridad hogareña; sobre esto último en particular, Justi se extiende averiguando el tipo particular de autoridad paternal en cada familia y el ejercicio de la misma en el Reino de Prusia. En este libro nuestro autor agrega un tema singular: el mantenimiento de la paz.

Pasa luego abordar la seguridad y la promoción del bienestar social. Aquí incluye lo relativo a la conservación de la vida civil, los cuidados de la policía para evitar los fraudes en los pesos y las medidas, y el mantenimiento de la seguridad, tanto en el campo como en las ciudades. Luego se refiere "al mantenimiento del nivel de vida de cada familia, para el beneficio de todos", a lo que agrega los deberes de la policía contra el combate y la prevención de incendios (con el caso particular de Berlín, capital de Prusia), la opulencia y el lujo y el orden en el vestir; en lo último, Justi comprende la reglamentación de las bodas, los banquetes y otras ceremonias relativas a la opulencia, además de los derechos y obligaciones del pueblo con relación a ellas. Le incumbe asimismo las medidas necesarias contra la mendicidad y todo lo relativo al establecimiento de hospicios para pobres, tema que desglosa en la ayuda a ancianos y enfermos, la lucha contra la ociosidad y el trabajo hogareño.

Termina con el tema "Del ejercicio y administración de una buena policía", que se refiere a la policía en general y, dentro de ella, lo concerniente a los fundamentos de la autoridad en las cosas relativas a la propia policía; a la relación entre la naturaleza de la policía y la naturaleza del Estado y del pueblo; a la prudencia en los negocios de policía; a los vínculos entre la policía y los negocios financieros, así como con otros

asuntos y organismos del Estado; y a las cualidades de los medios de acción de la policía y su corrección en caso de falla.

Adelante Justi examina las disposiciones de policía en lo relativo al uso de la fuerza; publicación de las ordenanzas policiales y las formas de ser observadas; la administración de justicia, cuyo estudio divide en administración de justicia en general y esta misma con relación a la policía; finalmente, la aplicación de penas.

En él Justi, para concluir, precisa la "dirección y administración de la policía". Toca en su contenido a la continuidad de las funciones de la policía dentro de todo el territorio del país; "los colegios de dirección y administración de la policía, y su establecimiento"; policía citadina y policía de los empleados domésticos; y de las finanzas, la economía y la justicia de los empleados domésticos, con relación a la policía.

Como lo ha podido constatar el lector, los temas que contienen este tratado son una magna ampliación cualitativa y cuantitativa de las materias desarrolladas en los *Principios de ciencia de la policía*, además de la incorporación de temas no desarrollados con anterioridad. Ambas obras, pues, son los documentos más significativos sobre la ciencia de la policía elaborados en todo tiempo.