

CAPITULO 8

CONTENIDO DE LA CIENCIA DE LA POLICIA	215
Contenido General.	215
Cultura y Tierra	218
Territorio y habitación	218
Las ciudades.	221
El ornato en el campo y la ciudad.	228
Cultura Interior y Población	230
Colonización mediante extranjeros	230
Colonización mediante nacionales.	231
Salud Pública	234
Agricultura: Las Mercaderías	242
Economía rural.	242
Manufacturas y fábricas	246
Oficios y profesiones	248
Agricultura y Otros Ordenes Económicos.	249
Comercio y tráfico.	249
Circulación del dinero	250
El crédito.	251
Otros medios para hacer florecer el orden económico.	251
Reglamentos necesarios para hacer florecer la economía	251
Las Costumbres de los Súbditos	252
Religión.	252
Disciplina de los súbditos	254
Educación en General.	255
Educación de la juventud	255
Lujo y desperdicio.	257
Combate a la ociosidad y la mendicidad.	258
Seguridad Interior del Estado.	258
Administración de justicia.	258
Administración de justicia y policía	259
Orden público.	259
Represión del hurto y la rapiña	260

Capítulo 8

CONTENIDO DE LA CIENCIA DE LA POLICIA

La policía es la vida y el alma del Estado.

Justo Cristóbal Dithmar, 1731

CONTENIDO GENERAL

Hemos establecido con antelación que el carácter de la ciencia de la policía es la acción; en la aplicación está la naturaleza de la policía, su ciencia es aplicada. La policía es el Estado actuando en el seno de la sociedad civil, para nutrir el desarrollo de la sociedad y robustecer la propia fuerza del Estado.

La policía es un complejo conjunto de acciones, técnicas y procesos preventivos, estimulantes, correctivos, organizativos y represivos, encaminados a fortalecer al Estado por la vía de la nutrición material, moral e intelectual de la sociedad civil. La policía actúa en la sociedad considerada en su más completa totalidad, ya sea para prevenir males naturales o sociales que pongan en peligro su existencia, para fomentar su salud económica, para ordenar la conducta de los ciudadanos, para corregir las desviaciones en las costumbres de ellos o para erradicar las faltas menores que perturban su vida pacífica. Mayerne había previsto en su *Monarquía aristodemocrática*, como ya lo pudimos constatar, la organización de dos juntas administrativas dedicadas al cuidado de las personas y dos más para atender las cosas necesarias para las personas. Estas cuatro juntas tendrían relación con toda la sociedad civil: educación, trabajo,

profesiones, desempleo, pobreza, horfandad, ancianidad, salubridad, accidentes y calamidades; todo, lo positivo y lo negativo, lo productivo y lo improductivo. Otros pensadores, como Castillo de Bovadilla, Delamare, Justi, Biefeld y Foronda perfeccionaron la clasificación de las áreas de acción de la policía en el seno de la sociedad civil, delineando con mayor precisión las rutas de comunicación establecidas entre el Estado y la sociedad, establecidas por la policía. Por extensión, el impacto de la policía en la sociedad civil fue precisado y por tanto se posibilitó el medirlo y evaluarlo, tomando en consideración la expansión o contracción de las fuerzas del Estado nutridas por la prosperidad de la sociedad. Asimismo, los campos de acción de la policía, así precisados, fueron sistematizados y sintetizados, lográndose por efecto una virtual unificación de criterios entre los doctrinarios con relación a esos campos.

Esta unificación de criterios se puede observar en los comunes denominadores de las diferentes materias tratadas por los teóricos de la policía. La religión es estudiada por Delamare y von Justi; manufacturas, fábricas y comercio por ambos, más Biefeld y Foronda; obras públicas y urbanización, todos; seguridad, Justi, Delamare, Biefeld y Foronda; víveres, todos; salud, todos, incluso Castillo de Bovadilla; Agricultura, Justi, Delamare y Foronda. Las materias de la policía son, como veremos, más variadas y cada estudioso les da pesos e importancias distintas. Lo que hay que recalcar es que la policía no conoce ámbito alguno de la sociedad civil, que no fuera lugar para su actividad, ya sea para mejorarlo, organizarlo o extirpar de él sus males. La idea de un Estado absolutista dominante, autocrático, es la correcta; Marx y Tocqueville nos lo han descrito magistralmente.¹ Se trata de una monarquía que, una vez destruido en lo fundamental el feudalismo, ha logrado someter bajo su control a una sociedad civil que está ayudando a fraguar.

Un pensador alemán del siglo XIX, Gaspar Blunschli, ha propuesto una interesante clasificación de los ramos de la policía:

1. "Policía

1.1. Alta policía política, o sea, la que vela por la existencia y seguridad del Estado mismo.

1.2. Policía individual que vela por la existencia y la seguridad del derecho de los individuos; comprende la:

1.2.1. Policía de alimentos o de abastos

1.2.2. Policía de la salud; se propone:

¹ Ver respectivamente *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte* y *El antiguo régimen y la revolución*.

- 1.2.2.1. Inspección del ejercicio de la medicina y demás profesiones del arte de curar.
- 1.2.2.2. Impedir las enfermedades contagiosas.
- 1.2.2.3. Impedir la expedición de sustancias nocivas.
- 1.2.2.4. Asistir a los enfermos pobres, ya sea en los hospitales; ya a domicilio.
- 1.2.2.5. Combatir las enfermedades de animales, epizootias, etc.
- 1.2.3. Policía de seguridad; propónese:
 - 1.2.3.1. La seguridad pública, sostenimiento del orden y cumplimiento de las leyes.
 - 1.2.3.2. La inspección de cadáveres y reconocimiento de cementerios, guardia de los mismos, etc.
 - 1.2.3.3. Auxilio en los incendios.
 - 1.2.3.4. El cuidado de la seguridad de los derechos privados (ésta es propiamente la policía de seguridad).
- 1.3. Policía de la cultura consagrada a:
 - 1.3.1. La prosperidad moral del pueblo; policía de las costumbres, etc.
 - 1.3.2. La normalidad de la vida social del pueblo, diversiones, espectáculos, etc.
 - 1.3.3. La reglamentación y protección de los mendigos y pobres.
- 1.4. Policía del Estado y economía social; se ocupa de las aguas, calles y plazas".²

Esta clasificación, que tanto contribuye a esclarecer las esferas de acción de la policía, agrega denominaciones específicas para las diferentes divisiones y subdivisiones de la policía. La distribución de las materias, que podría atraer la inconformidad de algunos pensadores, como ocurrió con Abella, a quien debemos el haberla citado en su libro, no desacredita la calidad de la tipología de Blunschli, ni tampoco la calificación de algunas de las policías, como la última referida a la policía de Estado y economía social, que hubiera merecido un título mejor, quizá como el de policía urbana que utiliza el propio Abella. En fin, la clasificación es valiosa y en ese sentido la consideraremos en adelante.

De hecho, como antes mencionamos, cada pensador ha desarrollado una clasificación de las materias de la policía y ha hecho en ella una jerarquización, como ocurrió con Delamare cuando invirtió la importancia de la vida y las comodidades entre los griegos, poniendo en su lugar

² Citado por Fermín Abella, *Manual de policía urbana*, p. 11.

las comodidades y la vida. Pero fue von Justi quien no sólo logró la clasificación de las materias de la policía más pertinente, sino asimismo con mayor lógica para conseguirse su objetivo doble: acrecentar las fuerzas del Estado y dar felicidad al pueblo.

Juan Enrique von Justi pensaba que la policía era una potencia constructora, una fuerza constructiva que primero debía procurar establecer con sus medidas una economía sana. Por ello su disertación comienza con el estudio del territorio, el cultivo agrícola, la urbanización y el ornato en el campo y las ciudades. Sobre el territorio se asienta una población sana, nutrida y próspera, a la que la policía, una vez que le dio los medios de subsistencia, casa y vestido, debe ahora regularla por vía de una colonización tanto interna como externa bien pensada e inteligente, así como al través de medidas sanitarias que prevengan enfermedades y mortandad. Sigue luego el tratamiento de la incipiente economía de manufacturas, comercio, industria, así como de los oficios y las profesiones, que siguen siendo de utilidad; Justi agrega el tráfico, la circulación del dinero, el crédito y el precio de las mercancías. Una vez que la estructura económica y las relaciones de producción han sido estudiadas, Juan Enrique von Justi analiza las relaciones sociales que se vinculan a las costumbres, la educación, el lujo, la ociosidad y mendicidad, rematando con el orden público en el que caben la administración de justicia y la prevención de los robos. Tal es la sociedad que estudia Justi y tal la policía que actúa en ella. Este será el esquema que seguiremos para explicar a la policía actuando en el seno de la sociedad civil.

CULTURA Y TIERRA

Antes de comenzar a tratar esta materia, hay que decir nuevamente, porque conviene hacerlo, que las distintas esferas de acción de la policía, tales como, la agricultura, no interesan a la policía como problema sustantivo, ello es campo de la agronomía. Ocurre igual con la ganadería, que corresponde su estudio a la veterinaria y la zootecnia. Lo que incumbe a la policía de la agricultura y la ganadería es su papel para abastecer de alimento al hombre, beneficiar en fin a los ciudadanos mediante su nutrición. Es igual con todas las materias de la policía, ya se trate la salud o la industria, ya lo sea la educación o las obras públicas.

Territorio y habitación

Von Justi profesa como principio primero de la policía el que el país de un Estado debe ser cultivado para servir de asiento a sus habitantes

y ser fuente de su subsistencia. Debe entonces barbecharse el suelo, tomar nota de su naturaleza y cualidades, y arreglar el recinto urbano de la manera más ventajosa para el público. Al efecto, se talarán los árboles útiles, se desecarán pantanos, se tomarán providencias contra inundaciones. Con relación a estas últimas, el Barón von Biefeld señaló que las medidas preventivas son específicas, pero inciertas, porque el tipo de paisaje es determinante, tanto orográfica como hidrográficamente. Las inundaciones, por tanto, son menos previsibles que otras catástrofes naturales que la policía debe precaver, pero que no impide que se hagan obras hidráulicas que cuando menos hagan su efecto menos dramático, si bien "es imposible prescribir reglas fijas".³

La construcción del recinto urbano, la edificación de obras hidráulicas preventivas y de servicio de agua potable, deben combinarse con medidas tendentes a evitar el desperdicio. Por tanto, los árboles serán derribados cuando obstruyan el cultivo o se requieran sus maderas. Asimismo, la tierra será cultivada haciéndose uso de fertilizantes y de las técnicas más adecuadas producidas por la "física y la química", dice Justi. El territorio, en fin, debe ser conocido completamente para, "en una palabra, sacar partido de todo".⁴

La potenciación del Estado comienza con la potenciación material del espacio físico. La cultura de la tierra, como la llama Justi, que comprende el aprovechamiento cabal de la naturaleza y a la vez la ausencia de la depredación, es la fuente primaria de la riqueza del Estado. Viene luego el comercio, que se expande haciendo uso de caminos y ríos navegables; "se debe hacer servir cada porción de tierra para usos a los cuales parece habérseles destinado la naturaleza".⁵ Así, agrega Justi, hasta las montañas son útiles porque en ellas se pueden plantar viñas. "En general, no debe haber en un país la menor porción de tierra inútil". La cultura de la tierra es, como se puede observar, un ejercicio racional y calculado de la policía; por ello, debe asistirse con mapas de las ciudades, villas y lugares habitados, así como de zonas aptas para la forestación y la agricultura. Así, el sustrato territorial del Estado se convierte en la fuente primaria de la prosperidad material del Estado.

El uso y explotación de la tierra plantean sin embargo la subsistencia de los habitantes y la propiedad de la tierra, problemas que la policía debe prevenir mediante reglamentos adecuados. Incluye, asimismo, la

³ Biefeld, *Instituciones políticas*, tomo I, p. 219.

⁴ *Elementos generales de policía*, p. 13 (En este capítulo sólo usamos la versión castellana de esta obra).

⁵ *Ibid.*, p. 14.

colonización y formación de nuevos poblados. Aquí los *Elementos* de von Justi muestran que el Estado absolutista, que ya ha pasado por sus mejores años, está dando cabida a un hecho trascendental: el alumbramiento próximo de una nueva sociedad que se ha estado gestando en su seno: la burguesa. Para entonces, la propiedad privada de la tierra era un elemento fundamental. Von Justi es de la idea que, con excepción de las tierras del soberano, el resto debe pertenecer a los particulares. La razón que esgrime es de mucho peso: "cuanto más súbditos tiene un Estado que se aplique a la agricultura, más se multiplican las mercaderías y más aumentan las rentas del soberano".⁶ La idea se complementa con un argumento más de Justi: no cultiva igual la tierra un arrendatario, que un propietario. Por tanto, los antiguos grandes latifundios no deben ser eliminados del todo, sino conservarse en justa proporción con los propietarios parcelarios porque, agrega, unos y otros se necesitan; pero Justi hace una advertencia: no se debe exagerar la parcelación de la tierra. Vemos aquí una formación social en tránsito, una formación social en la cual la vieja sociedad del absolutismo está conviviendo temporalmente con los indicios de la nueva sociedad del capitalismo burgués.

Sería erróneo enlistar a von Justi entre los defensores del feudalismo; también lo sería hacerlo dentro de los ideólogos del absolutismo a ultranza. Es más bien un científico de la administración pública que, comprendiendo la imposibilidad de perpetuación de la vieja sociedad, vislumbra en su obra el cambio que se avecina, haciendo por extensión de la policía una fuerza mutable en sí y mutadora de una sociedad que desaparece. En el proceso de cambio entre la vieja y la nueva sociedad, es la policía la que juega el papel de puente, porque es capaz de cambiar ella misma y hacer cambiar por ella las condiciones reinantes. Así, la policía debe oponerse a la tributación exagerada sobre la agricultura y a la conservación de la "servidumbre" feudal, que únicamente mantiene vicios del pasado y daña por igual a la agricultura y a los propietarios. Tan observa Justi el inevitable trastorno de la vieja sociedad, que presente el paso decisivo de la vida social del campo a la ciudad, por lo que propone que junto a la parcelación de la tierra se tomen medidas tendientes al establecimiento de nuevos centros de población, que beneficien por igual al labrador y a la policía, porque uniforma a la sociedad de cultivadores y unifica los procedimientos de la policía. Justi finalmente, no es inclinado a pensar que la tierra comunal es más productiva que la particular, sino al revés, lo que conforma nuestro aserto: presente

⁶ *Ibid.*, p. 15.

la proximidad del cambio en la estructura de la propiedad agraria y en las relaciones sociales en el campo.

Las ciudades

Juan Enrique von Justi advierte que el cultivo de la tierra es inútil sin la construcción de ciudades, porque es en ellas donde, agrega, el hombre vive en sociedad. "Una ciudad considerada desde este punto de vista, es un cuerpo moral, que semejante a las arterias del cuerpo humano; facilita la circulación de las especies y entretiene la unión de los diferentes miembros de que está compuesto el Estado".⁷ Pero hay una estrecha relación entre la ciudad y el campo. Al efecto, la policía debe reglar la dimensión y ubicuidad de las ciudades, planeándolas conforme la extensión del territorio, porque cuando son muy grandes dañan a la agricultura, cuando son muchas entran en desproporción con las mercaderías producidas. Asimismo, el tamaño de una ciudad debe estar en proporción al comercio y la ganadería.

Por cuanto a las calles, puertas, plazas, mercados y demás lugares que comprenden el espacio público urbano, von Justi aconseja que deben ser proporcionados a la extensión de la ciudad. En lo particular, las calles tienen no sólo la finalidad de facilitar el camino de los transeuntes, sino también el de procurar una adecuada circulación de las mercaderías y del aire, evitando las "malas exhalaciones". Así, las calles no meramente las concibe Justi en un sentido puramente urbano, sino también económico y sanitario. La ciudad debe ser bien construída en un sentido arquitectónico y de ingeniería civil, y también ser cómodas para sus habitantes, y todavía más en lo particular, los edificios en donde se congrega el público tales como los de los tribunales, iglesias, mercados, almacenes y escuelas. Asimismo, la ciudad debe ser hermosa, por lo que se debe evitar que las "casas de plebeyos", dice Justi, sean construídas por "capricho", en lugar de atender los principios del arte de la construcción.

Von Justi toca también lo relativo a la prevención de incendios, aconsejando que no se levanten las casas y edificios con materiales flamables. Sin embargo, quien mejor ha tratado este problema es el Barón von Biefeld, quien estudia a los incendios como parte de la policía de seguridad, más en lo particular en lo relativo a la prevención de los daños a los bienes particulares. Biefeld sostiene que las mismas provisiones encaminadas a la comodidad y el ornato de la ciudad, son la base de las medi-

⁷ *Ibid.*, p. 17.

das precautorias de los incendios, a saber, calles amplias, casas sólidas. En los edificios públicos debe haber un aljibe anexo para ser usado en caso de incendio y ser situado de modo tal que, al ser abierto, apague de golpe el fuego. La policía debe prevenir que en las casas particulares no halla materiales flamables y pólvora, y hacer que sus moradores dispongan de recipientes para agua y materiales útiles para apagar el fuego. Biefeld, que reseña con gran detalle las medidas preventivas contra incendios, nos da con estas pocas luces una idea bien clara de las formas como la policía había previsto el combate del fuego, a lo que debemos agregar las causas asimismo previsibles. Según su propia impresión, los incendios comienzan por causa del mal estado de los hornos y chimeneas; en su caso, cuando los ciudadanos se enteren de la posibilidad de que ocurra un incendio, deben dar parte para que la policía ponga remedio inmediato. De mucha ayuda sería que en los campanarios de las iglesias y en las torres más altas hubieran vigías de día y de noche, atentos al comienzo de una conflagración. Y más todavía, como en las ciudades civilizadas, establecerse "cajas de fuego", o sea, asociaciones de vecinos que con base en un fondo común sean capaces de combatir eficientemente el fuego, cuando se presenta.

En la ciudad se centra, en sustancia, la actividad de la policía atendiendo a los habitantes concentrados en ella. Por tanto, como lo establece Justi, las calzadas y puentes, los canales y acueductos, las murallas y las demás construcciones de servicio público son competencia de la policía. Asimismo debe velar que "de ningún modo la desfiguren". También debe procurar por el proceso de construcción de la ciudad y fijar el precio de los materiales usados en su edificación, lo mismo que el salario pagado a los operarios empleados en ese proceso de construcción. Una ciudad bien edificada favorece la circulación de capitales, el uso de crédito, el progreso de la agricultura y la prosperidad del comercio. En ella se debe auspiciar los préstamos, montepíos, bancos y seguros, para que "los ciudadanos estén en estado de sostenerse del comercio".⁸

La vida urbana, continúa Justi, se enriquece si se logra atraer a extranjeros industriosos que establezcan manufacturas, si mediante exenciones a fabricantes y comerciantes se incrementa la producción y circulación de mercaderías. En fin, "el medio para acertar en lo que acabo de decir, es inspirar al pueblo el amor al comercio, al trabajo y a la probidad".⁹ Pero, concluye Justi, la reglamentación de la vida urbana en su conjunto debe hacerla la policía para cada ciudad en lo particular, evitan-

⁸ *Ibid.*, p. 22.

⁹ *Ibid.*

do toda generalización; "puede decirse en general, que una ciudad no puede subsistir sin policía, ella es la que contribuye a hacerla florecer".¹⁰

El lector ha podido observar como la ciudad es centro importante de la preocupación de la policía; es así, y de aquí que buena parte del desarrollo municipal, como de los manuales que sintetizan sus materias, han sido inspirados en la policía y por extensión en la ciencia de la policía. Por tanto, puede adelantarse que uno de los elementos que sobreviven con más vigor a la desaparición de la ciencia de la policía, son las disposiciones y manuales municipales de los siglos XIX y XX. También es cierto, sin embargo, que en un principio los trabajos de policía originales del siglo XVI eran en gran medida manuales o contenían, respecto a la administración urbana, un carácter marcadamente señalado de manual de policía. El mejor ejemplo es la *Política para corregidores* de Jerónimo Castillo de Bovadilla.

Dentro de la extensa y abundante *Política* de Castillo de Bovadilla, hay dos capítulos dedicados a la policía urbana.¹¹ En el primero, que comprende las obras públicas, Castillo de Bovadilla comienza con una buena advertencia: "una de las cosas que más ennoblece a los pueblos son los suntuosos y magníficos edificios, cuya memoria, aun después de sus ruinas, permanece en los futuros siglos y hacen a los fabricantes de ellos dignos de fama eterna".¹² El corregidor debe tener cuidado del "ornamento, lustre y aspecto de la ciudad", continúa Castillo de Bovadilla, lo mismo que de las obras públicas y privadas, reparando donde halla que hacerlo, edificando donde halla lugar. El ornato, como hemos visto antes, es la expresión estética del vigor material del Estado. Por tanto, en él no deberá buscarse la utilidad, sino la belleza, o como lo dice Castillo de Bovadilla, "las obras y cosas magníficas más se encomiendan por el ornato público, que por la utilidad de ellas".

El corregidor debe estar asistido por un maestro de obras expensado en el corregimiento, "porque es oficio público y muy necesario", y a ellos recurrirá para consejo cuando de obras públicas se trate. Asimismo, el maestro de obras servirá para mantener un buen estado los edificios y las instalaciones de uso colectivo.

Volviendo al ornato, Castillo de Bovadilla no se detiene en sub-

¹⁰ *Ibid.*, p. 26.

¹¹ Castillo de Bovadilla, *Política para corregidores*, tomo II, libro III, caps. V y VI, respectivamente: "Cómo ha de proceder el Corregidor en reparar y hacer obras públicas" y "Del cuidado que debe tener el Corregidor de la limpieza de las calles".

¹² *Ibid.*, p. 71.

rayar, por importante, que “. . . la magnificencia y suntuosidad de los edificios públicos convenía al esplendor de la República, los cuales a costa de ella y de los particulares debían hacer, y que sean útiles y honrosos a todos en general y en particular; porque los mercaderes ganaban en proveer los materiales, los arrieros y marineros en traerlos y los oficiales en hacer las obras”.¹³ Así, las obras públicas de ornato embellecen y, sin ser su finalidad mayor, contribuyen a la vez a la prosperidad económica de la sociedad. Pero las obras deben calcularse para dar el mayor provecho al público y construirse con el menor costo posible. El corregidor está facultado para reparar, sin permiso especial, aquellas obras públicas “que son útiles a la República”, sobre todo sin parar mientras en que esas obras hayan sido comenzadas y no concluidas por aquellos que le precedieron en el corregimiento; es tan honroso acabar una obra comenzada por otro, como iniciar y terminar la propia.

El mantenimiento de los edificios públicos debe extenderse a las instalaciones de servicio colectivo, como los acueductos, albercas y acequias que riegan los cultivos, y las riberas de los ríos; desaguar los campos inundados; reparar caminos reales, puertos, cárceles, alhóndigas, casas del cabildo, carnicerías, pescaderías y panaderías; mejorar los caminos que llegan a la ciudad, limpiar los escombros que sirven de guarida a los ladrones. “Que mayor utilidad que ensanchar, si es posible, las calles, las plazas, según la grandeza y riqueza de la ciudad”.¹⁴ En fin, terminar los edificios públicos inconclusos, cuyo inicio fue posible por la aportación de todos.

Los caminos deben ser mejorados porque su mal estado perjudica el comercio, daña a los carruajes e incomoda a los viajeros. Castillo de Bovadilla insiste en la facultad que tiene el corregidor para emprender obras públicas tales como pósitos o iglesias, ya que están dotados por una atribución especial “y la principal consideración de ello es porque conviene que los edificios de las ciudades sean hermosos y autorizados, pues que el ornato y hermosura de los edificios públicos y particulares es adorno e interés de la ciudad”.¹⁵ Asimismo, el corregidor está atribuido para compeler a algunas personas para que aprendan el oficio de la arquitectura y derrumbar incluso casas particulares cuando los dueños nieguen el permiso para la construcción de alguna plaza o mercado; en especial están atribuidos para reparar edificios públicos o casas de particulares que, por su estado ruinoso, deformen la simetría y ornato

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*, p. 76.

¹⁵ *Ibid.*, p. 72.

de la ciudad. También pueden compeler a los propietarios o inquilinos de casas vecinas, a empedrar las calles y a que reparen los inmuebles en estado de deterioro. Luego de una catástrofe, el corregidor está autorizado a forzar a los habitantes de la ciudad a reparar un edificio público o privado dañado, sea por efecto de fuego o por cualquier otra causa. Como lo puede observar el lector, el oficio del corregidor corresponde plenamente a la función de policía urbana; toca a él la conservación, en materia de obras e instalaciones del Estado, mantener el patrimonio urbano de la ciudad. El puede ordenar que se hagan "reparar los edificios particulares, así para evitar el daño y la deformidad particular y común, como para acrecentar la autoridad particular y común".¹⁶

En la *Política* de Castillo de Bovadilla ha sido definido con nítida precisión el espacio público urbano, en el seno del cual se haya la autoridad del corregidor, quien está facultado para hacer respetar ese espacio prohibiendo la edificación de casas particulares en él, o bien derribar las que obstruyan las calles y caminos reales, en fin, las construcciones situadas indebidamente "en lo público y lo consejil"; esta prerrogativa se extiende a las casas particulares que se encuentran cerca de los edificios públicos, cuando por su situación sean un peligro para la sofocación de los incendios. El corregidor puede también impedir que los adornos de la ciudad sean deteriorados, "si de allí se ha de seguir deformidad de la ciudad". Puede compeler a los ciudadanos ricos a realizar erogaciones para el beneficio de las obras públicas, sin contraparte alguna o, de haberla, cuando sea posible darla en su momento; tomar madera contra la voluntad de los dueños, pagándola cuando sea posible.

La identificación del espacio público por parte de Castillo de Bovadilla queda corroborada, cuando al referirse al empedrado de las calles, dice que el corregidor debe forzar en su arreglo a todos los moradores de la calle, porque el agua de lluvia que corre por ellas fluye por igual, ya se trate de una casa cercana, ya lo sea en una lejana. El arreglo de la calle es un bien común.

Jerónimo Castillo de Bovadilla entra luego a tratar el caso de las fuentes públicas, que juzga importantes por la necesidad que las ciudades tienen de ella. Pero las fuentes deben estar acompañadas de albercas para los ganados y lavaderos de ropa, que no meramente sirven para el suministro de agua potable y la limpieza, sino también para extinguir incendios. Los baños públicos son un complemento adecuado a las instalaciones mencionadas, porque complementan su función. Cita aquí Castillo de Bovadilla a Julio Frontino, el célebre funcionario romano a

¹⁶ *Ibid.*

quien la Ciudad de Roma debió el mejoramiento de su red de agua potable.¹⁷

Nuestro autor termina su exposición recomendando al corregidor que evite hacer obras públicas atendiendo una intención de gloria personal o por la vanidad de construir por simplemente hacerlo, evitando con ello el dispendio y el desperdicio al convertir "el pan en piedras". Para la república, concluye, es más importante la alimentación del pueblo que la construcción de edificios. Las ideas de Castillo de Bovadilla sobre la policía urbana terminan aquí; antes sin embargo hay que decir que fue él, quien fundó este importante ramo de la policía. Después tendremos la oportunidad de observar otras apreciaciones de Castillo de Bovadilla sobre la policía.

Otros pensadores, aunque menos prolijos que Castillo de Bovadilla, no estuvieron menos interesados en el recinto urbano y en especial en lo relativo al ornato de las ciudades. Es el caso de von Biefeld, quien profesa que son los paseos públicos los que redondean el adorno de las metrópolis, a las que embellecen con sus árboles, bancas y botillerías. "Es un defecto clásico de la policía el que la ciudad carezca de paseos, o que no estén con la limpieza y aseo correspondiente".¹⁸ Valentín de Foronda es algo más abundante. En la cuarta carta comienza con una expresión transparente del autor con referencia a la policía urbana: "no basta amigo mío, que los hombres coman ni que estén sanos, es necesario también que gocen de comodidades; así voy a hablar a usted de calles, caminos, paseos, teatros, cafés, etc."¹⁹ Evocándonos los planteamientos de Castillo de Bovadilla, Foronda también recomienda que las calles sean rectas y como von Justi considera que deben permitir la fluidez del aire y colaborar con el ornato. Asimismo, deben ser seguras para impedir el atropellamiento de los peatones. El empedrado debe ser sólido y formarse con declive suficiente para que las aguas de lluvia fluyan sin dificultad. Como es esencial el aseo de las calles, los vecinos son quienes deben dedicarse a él los días sábados.

Foronda juzga como una previsión debida el que se destine lugar suficiente para el mercado de alimentos, los caminos se construyan con solidez para favorecer el flujo de las mercancías por ellos y, para protegerlos, impedirse que los carruajes de mercaderías estén sobrepesados y dañen los empedrados. Allí donde el país sea seco y caluroso, deben

¹⁷ Frontino es autor de la célebre obra *Les aqueducts de la ville de Rome (Los acueductos de la ciudad de Roma)*.

¹⁸ Biefeld, *Instituciones políticas*, p. 247.

¹⁹ Foronda, *Cartas sobre la policía*, p. 113.

plantarse árboles para hacer más cómodo la jornada de los viajeros, pero si son húmedos no deben plantarse en el camino porque precisamente conservan la humedad.

“Las fuentes, las estatuas, los estanques, son los adornos que comprenden a los paseos”.²⁰ El ornato, hay que volver a insistir, es la manifestación estética del vigor y fuerza del Estado; Foronda no es ajeno a la idea, por lo que por extensión sugiere que los “oficios inmundos” que exalan mal olor sean confinados a los arrabales de la ciudad, porque dice con certeza que infectan el aire. Asimismo, la policía debe evitar que en las calles anden cerdos y gallinas, y se debe impedir que en la ciudad haya colmenas porque los habitantes corren el riesgo de ser picados por las abejas. También en los arrabales, junto a los oficios inmundos, tales como las tenerías, los hornos de fusión y fábricas de vidrio, deben ponerse a los “oficios ruidosos”, como los de herreros, herradores y calderos. Tampoco se puede permitir que otros oficios se practiquen en las calles, porque entorpecen la circulación, afean su ornato y corrompen el ambiente.²¹

La policía debe prevenir accidentes a las personas, que provengan de rejas salientes, adornos de sillería que sobresalgan, etc. El hombre, en suma, debe ser cuidado en la integridad de su persona, que es fundamental por ser la conservación de la vida, como también en sus comodidades. Por ello, el agua de lluvia debe fluir desde los techos por medio de tuberías de plomo, evitándose así que se formen goteras que incomoden a los habitantes de las ciudades y se arruinen los edificios. Los caballos no deberán atarse de las rejas, las recuas no deberán impedir el paso de las personas, se colocarán letrinas aseadas en los lugares públicos, se multará a quien arroje objetos por las ventanas, se alumbrarán calles y plazas. . . “estas providencias son inseparables de la buena policía y de la comodidad recíproca de los habitantes”.²³ A tal grado juzga Foronda importante que la policía provea lo necesario para la comodidad de los ciudadanos, que la hace responsable de la eliminación de plagas perjudiciales como los ratones, chinches, culebras y hasta jabalís y lobos, sin considerar, exagerando con estos dos, que se atenta contra la fauna silvestre, lo que evidentemente no es un propósito de la policía. Pero debemos justificar a Foronda: él lo único que desea es que la policía sirva con plenitud al hombre.

²⁰ *Ibid.*, p. 120.

²¹ *Ibid.*

²² (nota omitida)

²³ *Ibid.*, p. 123.

Y para el hombre, piensa Foronda en la necesidad que la policía le ayude, asista y acomode, porque "los hombres no son de bronce, son débiles" y para poder seguir con su trabajo deben reposar. Para este natural y necesario momento de recuperación de fuerzas, Foronda ha pensando en los cafés, mesas de trucos, juegos de pelota y de "bochas", botillerías, fondas, restaurantes, hosterías, paseos, bailes campestres, salones para fiestas, teatros, etc. La policía, por tanto, si ha de cuidar de la vida y la comodidad del hombre, también habrá de preocuparse de su distracción, recreo y esparcimiento; en fin, la policía, según se desprende de la idea de Foronda, no debe detenerse en esfuerzo alguno para tener contentos a los hombres.

Foronda es uno de los precursores de la defensa ecológica. En particular, muestra su desagrado contra los consumidores del tabaco porque dice que envenian el aire, deterioran con el humo los muebles e incomodan a los que no tienen ese hábito. Esto lo lleva a sugerir que se prohíba el consumo de cigarrillos en los lugares públicos y destinar un lugar en lo particular para los fumadores.

Como otros doctrinarios de la policía, es de la idea de mantener el aseo en los locales de uso común, conservar el agua limpia en las fuentes y proveer con refrigerios los salones donde la gente se reúne para disfrutar algún espectáculo o simplemente para convivir. El saneo de las calles debe corresponderse con la limpieza de los ciudadanos, por lo que en las avenidas debe preverse el establecimiento de limpiabotas que atiendan a quienes requieran su servicio. Entre ciudad y ciudad conviene que se instalen coches que hagan el servicio de transportación rápida y cómoda, si bien al precio justo. Todo esto, como hemos dicho, para que los ciudadanos tengan una vida tranquila, segura y cómoda, por vía de lo que Foronda entiende ser una buena policía.

El ornato en el campo y la ciudad

Juan Enrique von Justi sostiene que la cultura exterior de las tierras tiene una relación estrecha con la hermosura del campo y la ciudad, así como con las comodidades que en ellas pueden ser establecidas. "Se entiende por comodidades todas las diferentes especies de cosas, que procuran a los ciudadanos todo aquello de que tienen necesidad cada uno en su profesión. Llámase hermosura todo lo que sin contribuir a la subsistencia de los habitantes, no deja de lisonjear la vista, y estas cosas son un efecto de la cultura de un país porque ellas hacen su mansión igualmente agradable a los ciudadanos y a los extranjeros".²⁴ Por tanto, la

²⁴ Von Justi, *op. cit.*, p. 26.

comodidad es útil y el ornato agradable, reconfortante, y así, con respecto a los caminos, éstos pueden ser útiles porque favorecen la comodidad del comercio y agradables porque en cuanto a su ornato agradan a quienes los transitan.

La comodidad y el ornato, observados así, representan la fuerza del Estado y hacen felices a sus ciudadanos. Esto, volviendo al tema de los caminos, es demostrado por von Justi cuando profesa la idea que el cobro por su uso proporciona ingresos al Estado que sobrepasan los costos de su construcción, toda vez que potencian el comercio porque las bestias se cansan menos y rinden más. Las comodidades ciudadanas incluyen las fuentes, estanques, pozos y acueductos, ya que por ellos los pobladores consumen agua pura y sana, que la policía debe velar que se conserven en forma tal; procurará asimismo que las instalaciones hidráulicas sean hermosas para ornamentar aún más a las ciudades.

Con respecto a la policía urbana, como lo puede constatar el lector, von Justi no hace sino ratificar lo que hemos examinado en el apartado anterior, si bien en su argumento el pensador alemán nos muestra el mecanismo mediante el cual la comodidad y el ornato potencian el crecimiento de las fuerzas del Estado y, a la vez, ministran a los ciudadanos los elementos que los llevan a la felicidad. Tal es lo que distingue la obra de Justi y la de los doctrinarios que le antecedieron e, incluso, siguieron; en tanto aquéllos y éstos intuyen, dan por sentado o juzgan inherente a la cosa donde actúa la policía, don Juan Enrique explica, argumenta y extrapola. El hace una teoría de la policía donde la mayoría de los pensadores observan medidas prontas, eficaces y gratificantes.

Por todo esto, no entrando en el detalle del actuar de la policía en los ámbitos de la sociedad, al tratar como ahora de las comodidades y el ornato, Justi tiende más a la simplificación explicativa de subrayar cómo la policía enriquece la materia que trata, toca o modifica. Así, al considerar a las linternas y faroles como asunto relativo al ornato, nos aclara que a la policía le preocupa este asunto como materia de seguridad y comodidad también, pero más todavía como elementos que en forma de energía, valga el término, acrecientan el poder del Estado y la felicidad de la sociedad al potenciar las condiciones óptimas de la vida de la ciudadanía. Así, habremos de obviar el profundizar el análisis de Justi con relación a los mercados, almacenes, lonjas, profesiones ruidosas, coches de alquiler, barcas de recreación, arquitectura de casas, calles, avenidas, plantación de árboles, murallas, caminos, estatuas ornamentales y conmemorativas, galerías de arte, bibliotecas, gabinetes de historia natural, festivales, bailes y otras formas del confort y el esparcimiento, porque todas y cada una de ellas no son sino los medios que, combina-

dos, sirven a la vez al fortalecimiento del Estado y la felicidad de la sociedad.

Agregaríamos la idea de felicidad de Justi, con la cual remata su exposición sobre el ornato en el campo y la ciudad. "Se juzga la felicidad de un país por su apariencia exterior, y penetra tan fuertemente que jamás se pierde de vista".²⁵

CULTURA INTERIOR Y POBLACION

Colonización mediante extranjeros

La materia relativa a la población, que es uno de los aspectos más importantes de la ciencia de la policía, es uno de los progresos más recientes. Fue Juan Enrique von Justi quien se preocupó, antes que nadie, de la relevancia de la progresión del poblamiento del país para desenvolver todavía más la fuerza interior del Estado. "Sería en vano haber barbechado un país, si no se trabaja en poblarle, en esto consiste la cultura interior y ella es la que da el alma y la vida a la primera".²⁶ El incremento demográfico, continúa Justi, permite el incremento de la producción y las mercaderías. Pero el poblamiento del país es posible si se logra atraer la colonización de los extranjeros.

El poblamiento por la vía de la colonización extranjera debe iniciarse mediante la implantación de alicientes. Ya en el país, los inmigrantes deben contar con absoluta libertad de conciencia, de modo que el Estado debe garantizar la tolerancia religiosa. La colonización extranjera, por tanto, supone un paso adelante en el progreso de la vida social, como lo observa Justi, particularmente porque ya debe existir la condición indispensable de la libertad de cultos; pero todavía más, a saber, la tolerancia de concepciones políticas, para que el Estado pueda ser hospitalario con individuos que, siendo perseguidos en su propio país, pero no delincuentes, tengan cabida en la colonización extranjera. Debe haber entonces tal grado de desarrollo político en el país que, inclusive, la tolerancia de convicciones políticas incluya la posibilidad que los propios nacionales puedan abandonar el país cuando así lo quieran.

Ya en el país, los extranjeros deben gozar de los mismos derechos que los nacionales; pero, de ser posible, se les debe naturalizar de inmediato. Dentro de las prioridades de migración, dice Justi, debe preferirse a extranjeros que establezcan en el país industrias y manufacturas, y

²⁵ *Ibid.*, p. 32.

²⁶ *Ibid.*, p. 33.

favorecer para ellos el flujo de créditos de los que se dispongan. No estaría de más, agrega nuestro autor, que se les exentara de impuestos cuando creen fuentes de trabajo para los nacionales.

Colonización mediante nacionales

El poblamiento del país debe hacerse también mediante nacionales, al través de dos medios: fomentando la reproducción de los habitantes y evitando la expatriación. El principio de ambas medidas descansa es la ausencia de la tiranía, que al empobrecer a los habitantes hace que la población disminuya; en contraste, profesa von Justi, la libertad crea las comodidades que hacen que se incremente. Las medidas tendentes a acrecentar la población nacional incluye el auspicio de los matrimonios, la represión de los excesos y el freno de los libertinajes. Asimismo, el Estado debe favorecer a las muchachas sin dote y obligar a los varones a matrimoniarse a cierta edad, so pena de tributar mayores impuestos al gobierno; finalmente, no debe impedirse que los soldados puedan contraer nupcias.

Como el caso de la tolerancia religiosa y la libertad política, que suponen un Estado con un elevado desarrollo de la política en su seno, ocurre también con el asunto del matrimonio, porque el casamiento posibilita el incremento sano de la población. Por tal razón, el hecho que la policía favorezca el matrimonio y reprima los excesos y el libertinaje tiene aquí no únicamente una función de solidaridad moral, sino esencialmente la finalidad práctica de proveer el Estado de una población numerosa y sana. Es así que Justi incluye como medidas adicionales de la policía en esta materia el que se impida el casamiento de ancianos, decrépitos, enfermos y viciosos, que tendrían hijos débiles. La ciencia de la policía en Justi, hay que recalcarlo, es producto de una época de progreso que avizora el arribo de la nueva sociedad y la desaparición de la antigua; y es, en este ambiente, cuando se puede hablar ya del divorcio: el Estado, "de ningún modo, debe oponerse al divorcio de los que no estén contentos con su estado".²⁷ En un país políticamente desarrollado, en el cual la religión católica o cualquiera otra no es única ni oficial, donde las libertades políticas ya se empiezan a perfilar, puede adoptar medidas tan revolucionarias dentro del estado de cosas existentes en el absolutismo.

Así como a los varones se les debe obligar a casarse a cierta edad, así, ya matrimoniados, pueden ser favorecidos con franquicias y e inmuni-

²⁷ *Ibid.*, p. 39.

dades si tienen muchos hijos. Estos hombres, así apartados de los excesos, han sido orientados hacia la vida productiva; de otro modo, presos del libertinaje, dice Justi, no estarían en disposición de matrimoniarse. Pero ocurre que hay hijos ilegítimos nacidos del comercio igualmente ilegítimo de sus padres, que deben ser atendidos por la policía. Se trata aquí de la expresión, como la diosa griega Jano de dos caras, por una de la cual ríe y la otra llora, de lo que Mayerne explicaba como las contrapartes de los aspectos positivo y negativo de la vida. La policía, que positivamente ha querido crear las condiciones óptimas de una reproducción biológica sana de la población, no siempre consigue su propósito; por tanto, debe en consecuencia desarrollar actividades encaminadas a hacer menos terrible la situación de los desgraciados, estableciendo hospitales de huérfanos y expósitos. Sin embargo, von Justi advierte contra la severidad extrema hacia los matrimonios, porque ello provoca los divorcios y por tanto la existencia inminente de niños desamparados; todo lo contrario, en cualquier situación en que se encuentre una mujer embarazada, debe ser socorrida por la policía.

Otro indicio de la próxima desaparición de la vieja sociedad absolutista, es el problema del clero católico. Von Justi alega a favor de eliminar el celibato eclesiástico en los países católicos, porque inhibe el poblamiento de esos países. Del mismo modo, debe disminuirse el número de conventos y por tanto de frailes y monjas. El punto de la tolerancia religiosa y el relativo al celibato y número de religiosos, es la línea de separación más radical entre los doctrinarios de la policía europeos en general y españoles en particular, y por tanto un índice superior de progreso de los primeros sobre los segundos, particularmente en el tema importantísimo de la progresión demográfica. Una población sana y próspera no puede admitir que muchos de sus talentos y potencialidades humanas se enclaustran y permanezcan improductivas, por más que una vocación religiosa pueda interponerse como causa. La propuesta de eliminación del papel de la iglesia con relación a la población de un país, al cual mantiene dominado porque controla la vida civil de la sociedad, que por ejemplo en México fue un triunfo indiscutible del liberalismo durante la Reforma de mediados del siglo pasado, fue sin embargo un mérito de la ciencia de la policía, no del liberalismo.

Pudiera interpretarse que Justi, con las ideas anteriores, habla de la eliminación de los restos de los poderes feudales; es cierto, así lo considera: la policía supone la abolición del feudalismo como modo de producción dominante. Que la policía liquide también los "dañinos" derechos de primogenitura, el fideicomiso y el mayorazgo, que mantiene concentrada la riqueza y priva de la misma a los segundos hijos, es otra

forma de sugerir la eliminación de estos privilegios de raíz medieval. No debemos olvidar que el Estado absolutista liquidó el feudalismo económica y políticamente, pero que no abolió del todo ciertas prerrogativas de la nobleza terrateniente, hasta que lo hizo cabalmente la escoba de la revolución francesa, como lo dice Marx. Justi no hace sino intuir la desaparición de una condición social que impide el desarrollo social, hacia un estadio de mayor progreso histórico: el propiamente burgués. Por tanto, las leyes que mantienen el estado de cosas mencionado son contrarias tanto para la población como para la "servidumbre" y los "derechos de maestría", menciona Justi.

El fomento del poblamiento del país, concluye nuestro autor, se domdea si con medidas positivas se alienta a los habitantes a que no abandonen su tierra y su trabajo; si se evita que países extraños realicen levass entre nacionales, así sea como voluntarios; sí, de insistir en esto una potencia extranjera, el Estado defiende con el uso de las armas a sus habitantes. Es más, no se debe desterrar sino a criminales incorregibles, pero no a infractores menores que puedan ser recuperados por la sociedad. Lo importante es para la policía, hay que volverlo ha decir, el hombre vivo, activo y productivo, y por ello debe evitar la pérdida definitiva de alguien que, en un principio, haya errado en su camino.

Un contemporáneo de Juan Enrique von Justi, el español Romá y Rossell, es otro de los pocos estudiosos de la policía que aborda el tratamiento de la población. Romá y Rossell, como Justi, juzga que la población debe ser proporcional al territorio y los alimentos. En especial, el gobierno debe estimular el aumento de la población. El fin del cultivo de la tierra es alimentar al hombre, por lo que la sociedad entera debe velar porque se cultive, pero con respeto a la propiedad individual y al derecho del soberano, porque de otro modo la campaña se puede depoblar por causa de la inseguridad. Inclusive, si un propietario no quiere auspiciar el incremento de habitantes en sus predios, el gobierno debe obligarle a pagar mayores impuestos. Hay casos contrarios, continúa relatando Romá y Rossell, en los cuales familias numerosas habitan terrenos estériles. Toca al gobierno situarlos en tierras cultivables, porque así logra la doble finalidad de incrementar la producción de alimentos y aumentar el número de habitantes.

Al igual que Justi, Romá y Rossell se inclina por el aumento de los matrimonios para acrecentar, por su efecto, a la población. Sobre esto señala que las leyes españolas exentan temporalmente a quienes contraen nupcias y perpetuamente a los matrimonios que tienen hijos. Asimismo, los bienes mostrencos se destinan a la promoción de matrimonios de mujeres huérfanas y pobres, y obliga a que en los testamentos se

les herede cierta cantidad. Las llamadas "causas pías" se destinan, igualmente, a esos menesteres, porque a decir de Romá y Rossell, ello está a favor del "bien público" y "la economía de Estado". Todo esto, dicho de otro modo, no quiere decir sino que la España que comenzaba la segunda mitad del siglo XVIII se hallaba en plena reforma borbónica social, económica, política y administrativa; comenzaba su proceso de transformación. Ya había, en 1768, llevado al cabo las propuestas de policía que Juan Enrique von Justi había hecho diez años antes.

Romá y Rossell toca el tema de la prostitución, a la cual juzga nociva porque muchachas bonitas y casaderas se desvían del matrimonio por dedicarse a ese oficio. Pero esto no sólo les perjudica a ellas, sino también a los hombres quienes, al verlas en esa condición, se abstienen de ofrecerles matrimonio. Por tanto, según nuestro autor, la causa de la prostitución es económica y se le debe combatir dando ocupación a quienes la ejercen, en actividades productivas para las que estén capacitadas. El problema, como lo observa Romá y Rossell, acerca a una visión distinta de la prostitución, no como tradicionalmente se analiza, a saber, como problema moral, sino más bien como una dolencia social que tiene como causa las condiciones materiales de existencia de la sociedad y, como tal, debe ser atendida. Así, como algunas veces las prostitutas ingresan a este oficio por ser expósitass o huérfanas, el gobierno debe procurar su existencia desde un principio para evitar que caigan en esa condición. La pobreza, señala nuestro autor, es la que las pierde.

Romá y Rossell emplea el término "policía" para referirse al problema de la población, más en especial cuando aborda a los servidores domésticos cuyo excesivo crecimiento juzga peligroso. Y con esto termina su exposición sobre el poblamiento del país.

Salud pública

Juan Enrique von Justi profesa la idea que la salud pública es la tercera rama de la cultura interior de un país, con relación al aumento de sus habitantes; más en lo particular, como lo menciona, se trata de los medios que la policía debe poner en juego para impedir la enfermedad y mortalidad de los súbditos. La salud pública es una de las materias originales de la policía, junto con la provisión de alimentos, el abasto y mantenimientos, y las obras públicas, según se puede encontrar en la *Política para corregidores* de Jerónimo Castillo de Bovadilla; él la trata en el capítulo relativo a la limpieza de las calles,²⁸ muy breve por cierto.

²⁸ Castillo de Bovadilla, *op. cit.*, tomo II, p. Cap. VI.

Comenzamos con Castillo de Bovadilla. Recuerda el autor que en época en la cual era corregidor en Badajoz, se instituyeron mediante ordenanzas ciertas "penas que llaman de la limpieza", contra vecinos que ensuciaban las calles: "y en verdad que es ésta muy buena policía, y que se debería usar de ella donde fuese a propósito, que casi lo es en todas partes para limpieza de las calles".²⁹ El corregidor, además de procurar que las calles estén libres de obstrucciones, debe vigilar que en ellas no haya nada que sea "causa del mal olor, y de la corrupción y la pestilencia". En el acto, habrá de obligar a los vecinos a retirar esos materiales infecciosos, so pena de proceder contra ellos por medio de castigos, aunque se trate de clérigos, que pueden ser compelidos a barrer a costa de su esfuerzo o hacienda.

Se debe impedir que las calles estén invadidas por zapateros remendones, herradores y bodegoneras que ensucian las calles, con "trapos y otros excrementos de sus oficios". Esto, que posteriormente otros doctrinarios estudiaron con profundidad como parte de la policía urbana, es asimismo materia sustancial de la policía sanitaria. Por ello, la materia sanitaria es un campo común para ambas y al tratarla ahora evocaremos constantemente a la policía urbana, como ocurre con los servicios municipales de recolección de basura. "Muchos pueblos he visto limpios de todos lodos y de otras inmundicias, y es gran parte para ello la curiosidad de la policía de los vecinos que se acostumbran cada vez más a barrer y en verano regar sus puertas y pertenencias".³⁰

La policía sanitaria es esencialmente preventiva. Castillo de Bovadilla sostiene que los malos olores se evitan removiendo materias estancadas en albañales públicos y privados, reparándolos y manteniéndolos aptos para el desagüe pluvial. Otras causas del mal olor que deben ser combatidas, son los lugares donde se fabrican velas, se expenden pescados, los muladares, molinos de aceite, hornos de ladrillo, etc., que causan inmundicias y ruido. El remedio es obligar a los vecinos a evitar esos males que perjudican a otros vecinos. Los malos olores deben ser evitados desecando lagunas y arroyos que pasan cerca de poblados, lo mismo que las letrinas que deben ser limpiadas durante la noche. Aquí, entre un mar de citas, Castillo de Bovadilla invoca la obra de Francisco de Ripa, *Tratado de la peste* y la de Caepolla, *Tratado de servicios urbanos*, de fechas inciertas, y que son dos valiosos antecedentes de los estudios de la salud pública y la policía, respectivamente.

Citando otra obra, *República bien administrada* de Petrarca, Castillo

²⁹ *Ibid.*, p. 85.

³⁰ *Ibid.*, p. 86.

de Bovadilla sugiere al corregidor no olvidar que los cerdos cuando pasan por las calles las afean, ofenden la vista y "coinquinan el aire", por lo que inclusive propone una medida draconiana: que cualquiera que los halle en las avenidas, les dé muerte; pero como juzga que pocos se atreverían a ello, cree más pertinente que se nombre a un "ministro particular" para cuidar que lo dicho no ocurra y los cerdos permanezcan en las zaurdas.

Tampoco los humanos están autorizados a ensuciar los ríos, pozos públicos y acueductos, por bañarse ellos, lavar sus ropas o introducir a los cerdos a sus aguas: "porque según santo Tomás (*Regimiento de príncipes*). . . la cosa en que más la salud humana consiste, después del aire, es la limpieza y pureza de las aguas, mucho más que en la de los mantenimientos. . .".³¹ Antes Castillo de Bovadilla había citado el celebrísimo libro de Frontino, la *Administración de los acueductos de Roma*, obra cumbre no sólo de la ingeniería hidráulica romana municipal, sino también de policía municipal.

También, como gran precursor de la policía urbana y la policía municipal, Castillo de Bovadilla recuerda al corregidor que las entradas y salidas de la ciudad deben ser ajenas a las inmundicias. Ya vimos que otros doctrinarios han hecho énfasis en este aspecto. Debe impedir los charcos "de agua estancada y fétida que infeccionan el aire". En fin, en el recinto urbano, los vecinos deben tener la responsabilidad de barrer sus aceras y con ello colaborar en la limpieza de la ciudad. "Y sepa el corregidor que de tener limpia la ciudad, él ganará mucha loa, y al pueblo causará salud y contentamiento".³²

El lector ha podido apreciar la relevancia de la salud como materia del cuidado de la policía; su relevancia como medio de mantener la vitalidad de la población. Esto está perfilado, con claridad, en la *Política* de Castillo de Bovadilla; empero, Delamare lleva su análisis a un grado superlativo, como nadie, ni antes ni después lo hizo.

Como mera aclaración, debemos decir que una vez que hemos constatado que buena parte del *Tratado de la policía* de Nicolás Delamare fue traducido por Valeriola, traducción que incluye el tema de la salud, contamos afortunadamente con el mayor y más abundante estudio de esta materia, hecho por el doctrinario francés de la policía.

Delamare ha dicho que "el hombre siendo un compuesto de alma y cuerpo, cada una de estas partes tiene su vida y salud que conservar. La vida del alma consiste en su unión con Dios por la gracia; su salud en la

³¹ *Ibid.*, p. 87.

³² *Ibid.*, pp. 87-88.

tranquilidad de sus pasiones por el ejercicio de sus virtudes".³³ Esta expresión, digamos tan celestial y etérea, sin embargo tiene una aplicación práctica incuestionable. La salud, un bien tan precioso como frágil, está en posibilidad de ser perdida por el hombre. Toca a la policía precaver estos peligros. "Cuanto se puede hacer a este respecto por la policía, consiste en tres puntos: precaver las enfermedades antes de nacer; procurar la curación de las que se han encendido; y si son contagiosas tomar todas las medidas posibles para detener el progreso".³⁴ Los principales apoyos de la salud, insiste Delamare, es el aire que respiramos, la pureza del agua y la bondad de los alimentos. Es tarea de la policía cuidar que el aire, el agua y los alimentos no se corrompan, para con ello preservar al público. Asimismo toca a ella vigilar por la integridad moral de los médicos y boticarios, porque de su mano depende la curación de las enfermedades. Es la policía de la que debe impedir el contacto entre lugares contaminados y lugares sanos; ella debe hospedar a los enfermos en lazaretos.

El aire, como lo hemos podido observar, es la primera preocupación de la policía sanitaria. Puede ser corrompido el aire por los "vapores y las exhalaciones" provenientes de cadáveres, así como de otros excrementos y estiércoles que perjudican la salud. Esto debe ser evitado. Se puede comenzar por la limpieza de las casas, calles y plazas, pero se debe incluir el aseo del interior de las primeras; una sola casa, dice Delamare, ha podido contaminar toda una ciudad. En el interior de las habitaciones de los particulares deben existir letrinas, retirar las basuras, no criar animales que "causen putrefacción" y no infectar el aire con exhalaciones de podredumbre. Se puede garantizar la sanidad del aire, como antes lo propuso Castillo de Bovadilla, confinando en los arrabales a los oficios que producen materias degenerables; evitando que los cerdos recorran las calles y sean criados en las ciudades, y se prevengan los encharcamientos que se producen por las inundaciones de los ríos.

Por cuanto al agua, las medidas preventivas no deben ser menos estrictas que las relativas al aire. Hay incluso una clasificación sobre la pureza de las aguas, que sigue esta jerarquización: agua de las fuentes, de lluvia recogida y purificada en cisternas, de pozos y de ríos. "Siendo el uso del agua tan común y necesario para la vida y su bondad tan útil para mantener la salud, no debe extrañarse que la policía haga de ella uno de sus principales objetos".³⁵ Toca entonces a la policía el cuidado

³³ Delamare, *Idea general de la policía*, p. 316.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*, p. 322.

de las fuentes, pozos y ríos. Estos, los ríos, tienen una relación múltiple con la policía sanitaria: Delamare cree que sirven para apagar la sed de los hombres y ayudar a preparar sus alimentos, pero también para "adorno de nuestros jardines" o ser usada para fuentes públicas o particulares; aun más, son útiles para la navegación, el comercio y el regadío de los cultivos. Por tanto, debe evitarse que algunos oficios que requieren de situarse al margen de los ríos los conviertan en depósito de sus desechos; se debe impedir, insiste Delamare, que los ríos sean contaminados de cualquier manera.

Nuestro estudioso continúa, como lo enunció, con el examen de la policía sanitaria de los víveres, comenzando con lo que llama "policía del pan respecto a la salud", porque juzga que es el pan el alimento universal. Mas no le interesa el pan, sino desde el estricto ángulo alimenticio, es decir, de buena harina, que esté bien elaborado y debidamente cocido. Sigue con las carnicerías, de las que dice que la policía exigirá que los animales estén sanos, que sean sacrificados con la finalidad de servir de alimento y no se expendan muertos por enfermedad o ahogados; que se vendan en su oportunidad, ni antes ni después; que la preparación de las carnes se haga con asco. Es más, enfatiza Delamare, que siendo de día, las carnes no deben ser alumbradas porque aquellas que estén amarillas y corruptas parecerán sanas y frescas. Finalmente, ni posaderos ni pasteleros deberán ser autorizados para matar reses en sus domicilios, porque la venta de carne cocida puede ocultar su mal estado. Estas medidas sanitarias precisadas por Delamare, que hace extensivas a la matanza de cerdos, aves y pescados, y que hemos detallado, señalan con fidelidad el notable grado de avance de la ciencia de la policía en materia sanitaria, tan importante para garantizar la nutrición plena de la población. La policía sanitaria incluye la manteca, leche, frutas y legumbres, el vino y la cerveza, es decir, todo el circuito alimenticio del hombre.

Una vez agotada la temática de la sanidad del aire, el agua y los alimentos, Delamare diserta sobre las enfermedades contagiosas. De estas dice que si las enfermedades ordinarias exigen medidas preventivas y curativas enérgicas, las contagiosas reclaman todavía "precauciones más grandes y más atentas de parte de la policía".³⁶ Toca al punto un mal terrible: la peste; ésta, que exige de la medicina los más poderosos remedios, demanda de la policía "detener los progresos". He aquí un lugar apropiado para puntualizar que a la policía no le interesa la enfermedad como problema médico y aún más la salubridad con relación a la medi-

³⁶ *Ibid.*, p. 347.

cina misma, sino más bien sus efectos sobre la morbilidad y el estado de la población, sea para prevenir las enfermedades contagiosas que la merman, sea para contener sus avances cuando ya se inició. "Así el primer cuidado de la policía en esta materia importante al bien público, consiste en saber puntualmente y a tiempo oportuno lo que pasa sobre el asunto, sea en las casas particulares, sea en las comunidades y hospitales para facilitar por su parte todos los auxilios y remedios necesarios".³⁷ Acto seguido, Delamare detalla las providencias necesarias y generales para evitar el contagio: aseo del interior de las casas, limpieza en ellas, procuración de la sanidad del agua de los ríos, precauciones relativas a la venta o transporte de los muebles y pertenencias de los enfermos, precauciones con respecto a las colgaduras de luto en las iglesias, remedio para la infección causada por los mendigos y medios para purificar y refrescar el aire en tiempo de contagio. "Asimismo la policía debe mandar a todos los vecinos arrojar agua delante de sus puertas, y hacer fuego en las calles los días que se mande".³⁸

Las providencias tomadas por la policía en caso en que se desate una enfermedad infecciosa, como la peste, incluye la cuarentena de los convalecientes de la enfermedad, el entierro inmediato de los muertos por contagio, purificación de las casas de los enfermos y los muertos, los gastos erogados para combatir los contagios. Toca aquí Delamare un tema curioso y relevante: los preventivos perfumados para purificar las casas infectadas. "Aunque esta materia sea más del resorte de la medicina que de la policía, sin embargo me parece permitido a los magistrados no ignorarla".³⁹ Hay dos tipos de perfumes, los preventivos y los purificativos, porque los primeros precaven y los segundos expulsan la infección. Con relación a los primeros, luego de relacionar una serie de providencias idénticas a las necesarias en casos de la salubridad ordinaria, agrega una que parece interesante mencionar: es la relativa al sahumar en la mañana y en la noche con vinagre las casas, vinagre al que se debe agregar sauce, enebro, clavillos, limón y naranja, que dice son muy buenos para el fin propuesto. Y da otras recetas para la perfumería de vestidos, casas y muebles, tanto para prevenir enfermedades, como para hacer cura de ellas. Llama en esto mucho la atención el que sugiera que en caso de contagio generalizado, las personas lleven ropas de seda o mellote, nunca de lana, porque dice que el aire lleva la enfermedad que se pega más fácilmente en ese material.

³⁷ *Ibid.*, p. 353.

³⁸ *Ibid.*, p. 358.

³⁹ *Ibid.*, p. 360.

Con igual detalle y cuidado con que trata las epidemias por peste, Delamare lo hace al estudiar las providencias conducentes para prevenir y combatir con éxito la lepra. Pero en esto no insistiremos, porque nuestro pensador ya nos ha dicho suficiente sobre la policía sanitaria.

Todo lo anterior confirma el aserto de Juan Enrique von Justi, en el sentido que la potenciación del territorio, la fundación de las ciudades, el ornato del campo y las ciudades, y la colonización del país, es inútil sin la acertada prevención de enfermedades y el decremento de la mortandad. Al lado de la Junta de Policía, Delamare había propuesto la fundación de una Junta de Sanidad; tal es también la proposición de von Justi. La Junta de Sanidad debe estar integrada por "personas versadas en la policía", así como por médicos famosos y experimentados. Luego de la exposición de la política sanitaria de Delamare, no se puede agregar más de lo dicho por Justi: prevenir enfermedades contagiosas, cerrar las fronteras; vigilar por el progreso de la medicina mediante el ejercicio honesto de los médicos; impedir la charlatanería; vigilar a los boticarios, drogueros y confiteros; establecer un médico en cada cuartel de las ciudades; hacer de los hospitales centros educativos para los estudiantes de medicina; en fin, nada de lo que Delamare ya nos haya ilustrado, a excepción de algo que repunta: evitarse el suicidio porque es un acto infame que arrastra una vida a su fin y priva al Estado de un ciudadano útil. Al desacreditar al suicidio, se inhibe su generalización como un hecho que implica "grandeza de ánimo"; todo lo contrario: es algo inmoral e inútil.

Dice Justi que "en general pertenece a la prudencia del gobierno, no sólo prevenir todo lo que tira a despoblar al Estado, sino también a obviar las desgracias y calamidades que afligen a los hombres", tales como las guerras, que deben ser evitadas, las inundaciones y los incendios que deben ser prevenidos.⁴⁰ Pero esto rebasa a la policía sanitaria y será tratada en otro lugar.

La salud pública es la primera materia que trata Valentín de Foronda en sus *Cartas sobre la policía*. Comienza con una sentencia: los soberanos no tienen más "diversión" que hacer felices a los súbditos, pero éstos no pueden serlo sino disfrutando de una buena salud. Otra vez, luego de tratar a Delamare, no se puede decir algo más de lo que ya se expresó: mantener limpias las casas y las calles, confinar los oficios ruidosos e "inmundos" a las afueras de la ciudad; evitarse los encharcamientos, exigirse una matanza limpia de las reses y otros animales, procurar la no contaminación de aguas y del aire. Foronda recomienda también los

⁴⁰ Justi, *op. cit.*, p. 51.

perfumes, en especial los elaborados con vinagres, y el uso extensivo de la purificación del aire mediante los progresos de la química.

El Barón de Biefeld, pensador con el cual terminaremos el apartado de salud pública, también observa una estrecha relación entre ésta y la policía urbana. De hecho, “la limpieza y el aseó forman el segundo ramo de la policía. Es un objeto esencial, respecto de que contribuye igualmente al adorno de una ciudad, a la comodidad de sus habitantes”.⁴¹ Luego de considerar los aspectos propiamente arquitectónicos de las ciudades, entra al estudio propiamente de la salubridad pública. Al respecto juzga procedente castigar a todos aquellos que ensucien las calles; la basura de las casas particulares será concentrada en carros puestos ex profeso para ello, o bien los habitantes de ellas las tirarán en lugares adecuados. Biefeld, como otros autores, se opone a que en la vía pública se dejen a animales muertos o que en ella se desollen reses para su venta, porque en ambos casos se da pie a la difusión de las epidemias; asimismo, es de la idea que en la ciudad no haya cría de animales, sino en mínima proporción.

Nuestro autor no es original en sus planteamientos sobre la policía sanitaria, porqué de hecho los progresos sobre la misma era materia común entre los pensadores de la policía. Sin embargo, Biefeld destaca por el énfasis que pone en las providencias preventivas, que abarcan el evitar la contaminación del aire, el agua y los alimentos, como antes lo propuso Delamare. En especial, resalta su idea de hacer que los muertos sean enterrados con rapidez para evitar que se propaguen enfermedades. “Es un abuso grande, introducido en casi toda Europa, el hacer sepulturas en las iglesias, y enterrar en ellas a los muertos”.⁴² Las sepulturas exalan “vapores perjudiciales”, pese a los perfumes usados en las “iglesias católicas”. Por tanto, para Biefeld y los autores que le han precedido, la pureza del aire es un asunto de gran importancia; no menos el agua, a la cual dedica también su atención, especialmente como tarea de la policía para proveer de ella a los ciudadanos. En fin, el cuidado de ambos, aire y agua, son las mejores providencias que se pueden tomar para garantizar la salud de la población.

⁴¹ Biefeld, *op. cit.*, p. 233.

⁴² *Ibid.*, p. 241.

AGRICULTURA: LAS MERCADERIAS

Economía rural

Una vez que el suelo ha sido conquistado por el hombre, al hacer uso de la policía, cuando han sido edificadas las ciudades y el ornato está asegurado; estando el país asimismo poblado por colonos extranjeros y nacionales sanos, puede entonces la policía emprender el camino del fomento de la vida productiva, a la elaboración de las mercaderías, a partir de la economía rural.

“El objeto de la agricultura es proporcionar a un país la abundancia de mercaderías necesarias”,⁴³ ha sentenciado Juan Enrique von Justi. La economía rural comprende tanto a la agricultura, como a la minería. El estudioso alemán agrega que el país debe producir suficientes granos, pero no meramente para el consumo inmediato, sino también para almacenarse y usarse en caso de emergencia. Como Justi lo ha meditado, “el primer cuidado del gobierno debe ser el de los bienes del campo”.⁴⁴ Por ello, y debido a que la tierra produce los alimentos, nuestro autor es de la opinión que la vieja nobleza terrateniente debe ser conservada, ya que de ella se sustenta la pequeña propiedad; asimismo, la gran propiedad no será sobrecargada de tributos. La policía no debe descuidar, sin embargo, a los labradores e incluso les debe proporcionar tierra, pero en el entendido que no la pueden enajenar.

Por otra parte, sostiene Justi, la agricultura y la ganadería deben estar en íntima relación y no dañarse mutuamente. “El ministerio debe tener libros o mapas en donde se noten estas diferentes especies de tierras, sus cualidades, el número de fanegas que contienen, la extensión de los baldíos, para que se sepa lo que ha de cuidarse, y que las cosas jamás varíen”.^{44 bis} Asimismo, von Justi piensa que la agricultura no florece cuando el paisano está agobiado por las tallas y los impuestos. Estos no deben abrumarlos, porque los desalientan en sus faenas productivas. Tampoco han de estar sujetos a trabajos públicos penosos. La policía tiene que tomar medidas pertinentes contra la extensión de la cacería en los bosques y evitar que los campesinos ejerzan el comercio más allá de la simple venta de sus productos, para impedir que abandonen la agricultura.

Cuando un labrador se supere como productor o introduzca innova-

⁴³ Justi, *op. cit.*, p. 52.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 53.

^{44 bis} *Ibid.*, p. 54.

ciones importantes en el proceso del trabajo agrícola, el Estado debe compensarle con bondad, pero, advierte Justi, sin que en ello vaya algo oneroso al erario. Para coadyuvar al mejoramiento de la agricultura se nombrarán Inspectores Económicos, los cuales tenderán a lograr una "unión perfecta" en los diferentes ramos de la misma, evitar que haya tierras ociosas y, finalmente, prevenir en lo posible las inundaciones. Con relación a los productos agrícolas, Justi prescribe la necesidad de que sea establecido un sistema único de pesos y medidas; del mismo modo, fijarse con precisión los salarios de los jornaleros, el castigo de los irresponsables en los trabajos agrícolas y las penas de los ladrones de los productos del campo.

La ganadería, como antes lo dijo Justi, tiene una estrecha relación con la agricultura, de lo que nuestro autor extiende su argumento en el sentido de que ella debe ser uno de los primeros cuidados de la policía, la que debe vigilar de la extensión del ganado y del mejoramiento de las crías, sin descuidar en ningún caso los pastos y praderas. También con íntima conexión con la agricultura están las huertas, así como los bosques. Estos proveen madera y materias primas que la industria requiere para sus actividades productivas.

La agricultura, en toda su extensión, es una de las materias privilegiadas por el estudio de la ciencia de la policía; pero muy en especial como origen de los víveres, tal como lo podemos observar en la obra pionera *Política para corregidores* de Jerónimo Castillo de Bovadilla, más en lo particular cuando trata los capítulos relativos al "cuidado que debe tener el corregidor con la provisión de los pósitos y del pan cocido", y "De los abastos y los mantenimientos".⁴⁵ Ambos capítulos densos y reiterativos, son sin embargo la exposición más exacta de lo que la policía de víveres debe atender.

Citando a un tal Esdras, Castillo de Bovadilla dice que cuando una ciudad se planta, lo primero que se construyen son los hornos, luego los muros y hasta el final los templos, "porque de poco servirían en ella las fuertes murallas, las santas leyes y el concierto político, si el pueblo estuviese hambriento, al cual ni las armas, ni los magistrados, ni el respeto divino, ni el humano, ni las leyes, ni la vergüenza podrán sujetar ni comprimir".⁴⁶ Al igual que los padres alimentan a los hijos, son los corregidores los que sustentan a los vecinos; ellos son los "padres de la República", según sentencia Castillo de Bovadilla. Hay tierras estériles

⁴⁵ Castillo de Bovadilla, *op. cit.*, tomo II, libro III, caps. III y IV.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 18.

donde la mano del corregidor, por su buen gobierno, se llenan de "cosas necesarias", y tierras fértiles abandonadas "por la mala administración" de sus gobernantes.

Es el pan el principal de los "mantenimientos del hombre", y "del buen o mal gobierno del pan" resulta la carestía o la baratura y toca al corregidor ver que no falte el pan en las ciudades. Puede incluso el corregidor, en caso de carestía, recoger el pan entre toda la gente y distribuirlo a discreción, como hizo el propio Castillo de Bovadilla cuando era corregidor de Guadalajara en el año de 1581. Pero, hay que entender que la confiscación de pan de manos de terceras personas debe hacerse en caso necesario y en el entendido que el corregidor deberá tomar todo tipo de precauciones para que la escasez no se presente y, por tanto, no se requiera proceder por aquella vía. Al analizar este problema, nuestro autor cita una obra anterior a la de él mismo: se trata del *Perfecto regidor* de Juan Aguayo de Castilla, trabajo trascendental que no queremos pasar desapercibido por ser un precedente no sólo de los estudios de la administración pública en general, sino de la policía de víveres en especial.

Entre las medidas preventivas que debe establecer el corregidor, se encuentra la construcción de graneros. Entre sus tareas está, asimismo, el vigilar a las panaderías, evitar que se saque el trigo y el pan cocido del país y estrechar sus cuidados sobre el precio del pan, para que no haya especulación en perjuicio de los habitantes. En fin, él debe procurar que el pan, alimento necesario de primer orden, siempre se encuentre en los mercados para ser comprado por los lugareños, si bien sus cuidados deben cubrir todos los alimentos en general.

"Como el intento principal de los hombres es la conservación de la vida, sus obras y acciones se enderezan primeramente a procurar el corporal sustento como cosa primera. . .".⁴⁷ Luego se provee de vestido y de casa. "No sólo de pan vive el hombre sino también de las carnes, vinos, pescados y otras vituallas necesarias a la vida", agrega Castillo de Bovadilla. Como en el caso del pan, nuestro pensador explica que el corregidor debe combatir los monopolios de los alimentos, así como la escasez y otras formas de corrupción que perjudican a los habitantes de las ciudades. Pero hay un pasaje en el cual Castillo de Bovadilla concreta su exposición, más en lo particular con referencia a la policía. Dice que para que haya orden y concierto en la provisión y venta de alimentos, o como él los llama, mantenimientos, el corregidor debe organizar el mercado y destinar un lugar especial a cada vendedor, de modo que no exis-

⁴⁷ *Ibid.*, p. 42.

tan ni mezclas ni desorden. Así, los comerciantes de alimentos deben estar separados de aquellos otros que mercan con otros productos, tales como vidrio o carbón; "porque además que este orden y policía adorna y hermosea la ciudad, la tiene más limpia. . .".⁴⁸

Otro pensador, Nicolás Delamare, perfecciona hasta el detalle el tema de los víveres, que ya Castillo de Bovadilla había tratado con singular densidad. Nuevamente recurrimos a Valeriola para acercarnos a Delamare. El tratado de los granos o discurso relativo a los alimentos es prolijo, difícil y abundante en detalles. Delamare comienza con una definición: "bajo este título de víveres están comprendidos no solamente los alimentos necesarios al hombre para mantenerse, sino también todo lo que sirve, o para hacerles traer y facilitárseles suficientemente o para prepararles para su salud. Así, el cultivo de las tierras, el cuidado de los pastos, el acopio de cuanto sirve para alimento de animales para el trabajo de todo género, provisiones de madera, troncos y carbón son otras tantas partes que entran en este objeto"⁴⁹ Los llama también *provisiones a providendo* y dice que son una preocupación primordial del príncipe hacia el Estado.

Según Delamare, la policía de víveres comprende las siguientes materias: agricultura, la conservación de granos desde que se siembran hasta que se cosechan, cosecha de los mismos, venta de granos a los labradores, comercio en general de los granos, reglamentación del comercio de granos, pesos y medidas para los mismos, molinos, pan, hornos, panaderías, asimismo, lo relativo a carnes de res, cerdo, pescado y aves, verduras, frutas y todo tipo de alimentos. Inútil sería abundar, porque redundaríamos en algo ya dicho. Baste con que digamos que los alimentos son, como lo puede observar el lector, un problema que Delamare considera en la justa relevancia que tiene.

Don Valentín de Foronda tiene una breve carta sobre los víveres,⁵⁰ a los cuales sitúa en el seno de la libertad de producción y comercio que debe existir en toda sociedad. Como Castillo de Bovadilla y Delamare, Foronda está preocupado por el peso y la calidad de pan, pero también por otros productos alimenticios como todo tipo de carnes, legumbres y vinos, si bien es cierto que no mucho se puede agregar a todo lo anterior, a excepción de la idea que en lo particular tiene Foronda en lo relativo a que es la libertad la base del desarrollo de la policía de víveres, como ocurre igualmente con otros productos nacidos de la actividad del hombre.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 56.

⁴⁹ Delamare, *op. cit.*, p. 431.

⁵⁰ Foronda, *op. cit.*, carta tercera, pp. 93-113.

Comenzamos con la agricultura y terminamos con ella, pero no con Justi, sino con Francisco Romá y Rossell, quien precisamente fue un distinguido catedrático de esta materia. Para nuestro pensador catalán, la agricultura es tan importante que sobran libros escritos sobre ella; es más, nos trasmite su pensamiento en el sentido que teme aburrir a sus lectores, lo cual luego se puede constatar como un acto de modestia de su persona.⁵¹

Romá y Rossell sugiere que, para que la agricultura prospere, se vea libre, como el comercio, toda vez que deben ser anuladas las tasas sobre el grano y dividir los terrenos conseqüentes. Por tanto, se deben prohibir los monopolios. El libre comercio debe incluir necesariamente a los víveres, porque ello beneficia al bien supremo del Estado, a saber, la "salud del pueblo". Al final de su disertación, Romá y Rossell expone imaginativas fórmulas para hacer florecer la agricultura, entre las que destaca la de establecer academias que enseñen a los labradores los mejores métodos para incrementar los rendimientos de los cultivos.

Con Romá y Rossell damos por concluida esta sección, referente a la economía rural.

Manufacturas y fábricas

La agricultura es la primera fuente de la riqueza de un país, ha dicho Juan Enrique von Justi; y agrega: "el segundo origen de las riquezas del Estado consiste en las manufacturas y las fábricas".⁵² Por su parte, Romá y Rossell dedica todo un capítulo⁵³ a las fábricas y las manufacturas, que comprende el sistema de circulación dentro de las provincias, las fábricas catalanas, la protección que necesitan las artes y los artifices, el lujo, la prosperidad de las fábricas por medio del patriotismo, el fomento del Estado para las manufacturas, los gremios y las prohibiciones de importación de artículos extranjeros. Valentín de Foronda dedica su carta VI al estudio de la agricultura, la industria y el comercio.

Debido a que en la sección precedente tratamos a la agricultura, comenzaremos con Foronda y sus preocupaciones acerca de la misma, cuestión que expondremos en forma muy breve, para dar paso a su estudio de las fábricas. Nuestro autor observa a la vida productiva de un país en estrecha relación, por lo que la agricultura, la industria y el co-

⁵¹ Romá y Rossell, *Las señales de la felicidad de España y medios de hacerlas eficaces*, especialmente capítulo II, "De la agricultura".

⁵² Von Justi, *op. cit.*, p. 64.

⁵³ Romá y Rossell, *op. cit.*, cap. III.

mercio son visualizadas de conjunto. Con respecto a la agricultura, Foronda no entra a la materia misma, sino que más bien propone acerca de la misma las medidas que considera conducentes para evitar lá baja de la producción, tales como el procurar que las acequias se mantengan limpias, que los ganados no invadan las zonas cultivas y otras similares. Entrando a la materia de "la industria, la policía se debe emplear solamente en quitarle los estorbos que se oponen a que corra",⁵⁴ y que incluye el combate a la holgazanería, disminuir el número de días festivos y el generalizar y racionalizar el uso de avances tecnológicos para incrementar y mejorar la producción industrial. Don Valentín es claro, transparente; su libro, esencialmente con fines prácticos para el uso de los funcionarios públicos, responde con creces a su idea: aconsejar sobre el mejor uso de la policía para hacer prosperar a la sociedad y con ella al Estado.

Juan Enrique von Justi es también un autor de ideas transparentes, si bien no un productor de manuales prácticos, sino de un tratado de policía altamente teórico, pero de indudable finalidad operativa. Por eso su discurso es, más que retórico, explicativo. Considera que en las manufacturas y las fábricas se sigue un proceso iniciado en la agricultura, es decir, el maquilado de materias que provienen de ella. Justi dice que la diferencia entre las manufacturas y las fábricas consiste en que las segundas usan el martillo y el fuego, pero ambas producen los objetos de uso material para los países. Ambas, por cuanto más producen, más hacen prosperar al Estado y por tanto a los ciudadanos.

"Un ministro sabio y prudente debe por consiguiente tener siempre estas dos máximas a la vista. La primera de sacar del país todo lo que es necesario a la subsistencia y a las comodidades de sus habitantes, tanto cuanto a la naturaleza del clima y el terreno lo permitan; y la segunda de hacer manufacturar en su país, y lo mejor que sea posible, las mercaderías para el uso de los súbditos y el servicio del comercio".⁵⁵ Para llevar al cabo esta tarea, antes debe elaborar un registro exacto de los derechos y de los impuestos que pesan sobre todas las mercancías.

Pero no basta que un país produzca sus propias mercaderías, si en ellas no se incluyen las herramientas necesarias para su creación, en especial para las faenas agrícolas. Asimismo, se debe llevar un registro exacto de las manufacturas, fábricas, fabricantes, maestros, aprendices, cargadores, hiladores, naturaleza de las materias primas y secundarias, precios, herramientas, etc.; es decir, una cuantificación exacta del po-

⁵⁴ Foronda; *op. cit.*, p. 219.

⁵⁵ Von Justi, *op. cit.*, p. 65.

tencial industrial del país, el cual, para Justi, es la base de la medición del poderío actual y futuro del Estado. El autor alemán hace entonces nuevas sugerencias al ministerio: reglamentar el establecimiento de las manufacturas y las fábricas, definir la conducta a seguir en torno a las mismas y establecer un régimen de administración eficaz, lo que se complementa con una sana política tributaria que no ahogue las iniciativas de los industriales.

"Cuanto más medios tienen los súbditos para ganar y enriquecerse, cuanto más dinero está repartido entre un número crecido de personas, tanto florece más el Estado".⁵⁶ Entre más particulares establecen manufacturas y fábricas, más seguras y duraderas son; pero no conviene confiar a un solo particular empresas que implican gastos considerables, tales como las relativas al procesamiento del oro, plata o cristales. Pero el soberano, advierte Justi, no debe empeñarse en el ejercicio de actividades manufactureras ni las incumbentes al comercio, con excepción de aquellas que corresponden al avituallamiento del ejército, pero que él debe confiar a la dirección de los particulares.

Actitud semejante debe tener frente al comercio, como lo ha dicho, comenzando por hacer que la corte real consuma en el mercado nacional, proposición que mucho tiempo antes había hecho Ibn Jaldún⁵⁷ al advertir sobre la necesidad de que el soberano hiciera fluir su riqueza hacia el comercio del país y no atesorar, para evitar el ocaso de la economía. Pero no bastan estas medidas: el soberano deberá prohibir la introducción de mercancías extranjeras que compitan con las nacionales; en cambio, los comerciantes que fomenten la exportación deberán ser premiados. El Estado deberá establecer un colegio de comercio y crear el cargo de inspector de comercio para cada una de las ciudades del país. Finalmente, instaurar un tribunal propio para arbitrar las disputas entre los comerciantes.

Una vez que hemos tocado los estudios de von Justi relativos a las manufacturas y las fábricas, hay que regresar a Foronda, con el que concluimos esta sección, y quien como el caso de la agricultura propone todas aquellas providencias que facilitan el incremento de la vida productiva y sobre las cuales no debemos insistir.

Oficios y profesiones

Así como las manufacturas y las fábricas preludian ya la era industrial capitalista, los oficios y las profesiones todavía evocan a los remanentes

⁵⁶ *Ibid.*, p. 69.

⁵⁷ Ibn Jaldún, *Introducción a la historia universal*, pp. 507-09.

de la economía feudal durante la segunda mitad del siglo XVIII. Los oficios y las profesiones, relata Justi, se encuentran en las comunidades y los gremios, y son de origen antiquísimo; en ellos aún se disfruta de exenciones y privilegios.

Justi tiene la impresión que las manufacturas y las fábricas no deben mezclarse con los oficios y las profesiones, y sin embargo, las reglas generales de policía para las primeras son aplicables a los segundos, porque en resumen, la policía debe velar por su prosperidad y desarrollo. Justi no dice más sobre esta materia y aquí debemos dejar su exposición, para dar paso a lo que él llama "Otros medios para hacer florecer el orden económico".

AGRICULTURA Y OTROS ORDENES ECONOMICOS

Debemos recordar que Juan Enrique von Justi ha proyectado la prosperidad de un Estado por medio de la prosperidad de su sociedad, siguiendo esta vía: la policía debe encaminarse a fomentar la agricultura, a establecer las reglas que la hagan prosperar y a vigilar las costumbres de los súbditos. El fomento de la agricultura principia con la cultura de las tierras, es decir, la posesión del suelo como asiento urbano, la fundación de ciudades y el ornato del campo y las zonas urbanas; y la cultura interior del país y el aumento de los habitantes, a saber: atracción de extranjeros para colonizar el país, incrementar la población nacional y prevenir las enfermedades y la mortalidad de los habitantes. Las reglas para hacer florecer a la agricultura tiene dos partes: la primera, las mercaderías, se divide a su vez en economía rural, manufacturas y fábricas, y oficios y profesiones; la segunda, medios necesarios para hacer florecer otros órdenes de la economía, se refiere al comercio y tráfico, circulación del dinero, crédito, precios de las mercancías y reglamentación del orden económico. Como puede observarlo el lector, no hay duda, estamos ante el caso de una economía agrícola, de una sociedad basada en la producción del campo, pero en vías de industrialización acelerada; pero en todo caso, y esto no hay que olvidarlo, el resto de los órdenes económicos obedece al único impulso de auspiciar la prosperidad de la agricultura, si bien ello no va su propio perjuicio, sino todo lo contrario: su progreso.

Comercio y tráfico

La preocupación de la ciencia de la policía por la industria, el comercio y el tráfico, incluye a pensadores como von Justi, von Biefeld, Fo-

ronda, Romá y Rossell; con esto queremos decir que siendo la sociedad absolutista del siglo XVIII de economía agrícola, ya en ella se perfilaba la inminencia de la industrialización en gran escala. Sin embargo, la forma en que los doctrinarios de la policía observan aquellas materias es variada, más en lo particular en lo relativo a las materias en sí, que los llevan a estudiarlas con profundidad, casi como lo haría el economista, dejando por tanto de lado a la ciencia de la policía; esto ocurre, de algún modo, con Biefeld, Romá y Rossell, cuyos aportes a la economía no serían despreciables para los especialistas de esta disciplina. Pero éste no es el fin de la ciencia de la policía, que debe atenerse a las providencias pertinentes para fomentar el desenvolvimiento material de la sociedad y el Estado. Esta es la posición inequívoca de Justi y Foronda.

Con relación al progreso económico, Justi asegura que le resta tratar lo correspondiente al comercio, que es el "alma del orden económico". El fin del comercio, agrega, es poder cambiar las cosas superfluas, las que dan comodidades y las indispensables para la vida. Ni el comercio interior ni el exterior, formas que asume el intercambio mercantil, deben ser gravados excesivamente, porque se tiende a entorpecerlos. Pero el gobierno no debe oprimir a los comerciantes con "dificultades y dilaciones", y sí en cambio beneficiarlo por medio de promoción de ferias y mercados, construcción y mantenimiento de caminos, carruajes y vías acuáticas navegables.

"La libertad es el alma del comercio. Debe ser permitido a cualquiera ejercer aquel que juzgue convenirle más a sus intereses. . .".⁵⁸ El comercio prosperará, agrega Justi, si las mercaderías son buenas, porque en ello está su calidad. Es más, prosperará si cuenta con un banco que pueda financiarlo, porque el crédito es la base del comercio, así como de una junta o tribunal relativo al propio comercio que vele por su desenvolvimiento.

Circulación del dinero

El comercio y el dinero se necesitan mutuamente, ambos subsisten por su relación; es, por tanto, una materia que interesa al Estado. Dentro del dinero, o más bien como dinero, el oro y la plata tienen la función de "fijar el valor de las cosas o al menos pagarlo", dice von Justi. El flujo del dinero impacta directamente en el comercio, aumentando o disminuyendo su potencial. Un comercio próspero fomenta el progreso del Estado y a la inversa; para evitar lo segundo, Justi sugiere que se inhiba

⁵⁸ Von Justi, *op. cit.*, p. 88.

la desconfianza acerca de la igualdad de proporciones entre el dinero y las mercaderías, por lo que se hacen necesarios los seguros. La mencionada desconfianza nace de las guerras, la piratería, los impuestos excesivos y la administración de la justicia deficiente. Daña, asimismo, las ganancias obtenidas al margen del comercio, por medio de loterías y la usura; también lo perjudica la fuga de capitales al exterior. En suma, el soberano no debe recurrir al exterior en busca de dinero, porque en ello va la ruina del Estado, “porque la nación se hace más dependiente de otra”.

Justi, recordándonos nuevamente a Jaldún, expone el criterio relativo a la difusión del dinero del Estado hacia el mercado en general, para hacerlo prosperar. Entonces, si el soberano observa que los tesoros que ha acumulado impiden la circulación, debe lanzarlos a ella en forma de incremento de tropas, apertura de caminos, construcción de plazas, etc.; es decir, debe hacer circular el dinero por todo el territorio nacional.

El crédito

El crédito influye poderosamente en el florecimiento del comercio y el tráfico, y acelera la circulación del dinero. En él descansa la confianza de los hombres entre sí. Sobre esto, en lo cual Justi es parco y explícito, baste con lo brevemente señalado.

Otros medios para hacer florecer el orden económico

Justi señala que a mayor orden en el Estado, mayor orden en la economía. Al respecto se pueden hacer varias cosas: moderar el precio de las mercancías, exigir tributos moderados, hacer prosperar la agricultura, fijar la policía los precios de los artículos básicos, promover las artes y las ciencias, las gacetas y los periódicos; así como los montes de piedad para financiar a los artesanos.

Reglamentos necesarios para hacer florecer la economía

Hay obstáculos que impiden el desarrollo de la economía: “estos obstáculos son de dos especies: o desgracias públicas, o bien defectos de las leyes de policía”.⁵⁹ Los primeros deben ser prevenidos por la “saga-

⁵⁹ *Ibid.*, p. 119.

cidad del gobierno"; pero ya ocurridos, debe el gobierno entonces atenuar sus efectos e incluso el soberano cooperar por medio de sus tesoros.

Una gran calamidad es la guerra, que debe ser evitada; de no ocurrir tal cosa, al menos aliviar sus rigores sobre la población, particularmente proveyéndola de víveres y asegurando el comercio. Justi habla, asimismo, de los incendios, con el especial matiz de definirlos como mermas sensibles a la actividad económica.

Finalmente, los obstáculos causados por la deficiente reglamentación de la policía han sido la causa de la holgazanería, los excesos, los juegos prohibidos y la mendicidad. Incluye en ellos a los monopolios y privilegios, la buhonería y otros similares. Finalmente, la policía, aunque no por fallas de su reglamentación, debe velar por aquellos que son víctimas de la desgracia, tales como las viudas y los huérfanos.

Debemos subrayar como, en la idea de policía de von Justi, los incendios, la holgazanería, los juegos prohibidos y la mendicidad, que otros pensadores reclaman como parte de la moralidad de la sociedad, son para él motivos de la improductividad del Estado, como rémoras para el desarrollo sano de la vida material de los hombres, no como obstáculos a su debido comportamiento en el orden social.

LAS COSTUMBRES DE LOS SUBDITOS

Religión

Juan Enrique von Justi habla acerca que, además de "arreglar el interior de un Estado, a modo que todo concorra al bien público",⁶⁰ por medio de la cultura de las tierras y todo aquello que se relaciona con el orden público, la policía requiere que los súbditos desarrollan sus talentos y capacidades "necesarias para hacerles útiles a la sociedad". A ello, agrega, contribuye la religión porque hace que los súbditos cumplan sus deberes. Este es el motivo por el cual el soberano debe cuidar de la religión y sus ministros.

El asunto de la religión, pues, viene a ser materia importante y von Justi no la descuida, por lo que recomienda que los sentimientos íntimos de los hombres no deben ser violentados. Pero, y en esto hay que ser enfáticos, él distingue con claridad tales sentimientos y a la religión, como objeto de la policía: "los sentimientos interiores nada tienen en común con el fin que la República se propone".⁶¹ Por tanto, la

⁶⁰ *Ibid.*, p. 126.

⁶¹ *Ibid.*, p. 128.

atención que la policía debe tener con respecto a la religión se reduce a tres aspectos: 1) velar por las creencias de los súbditos, para que no sean perjudiciales al Estado; 2) "contener a los eclesiásticos en los límites y la dependencia que requieren", y 3) regular el culto exterior según normas que se establezcan al efecto.

En fin, "debe impedirse que no se sirva de la capa de la religión para turbar al Estado, y reglar todo lo que conviene al culto exterior relativamente a este objeto".⁶² Y Justi vuelve a insistir: ninguna religión debe transtornar la quietud del Estado y hace una clara distinción con relación al culto interno y las opiniones de los súbditos, que juzga algo ajeno al Estado. Pero la policía debe impedir la introducción al país de "mala doctrina", por medio de la censura de los libros, tanto nacionales como extranjeros; pero esto, aclara, no debe tomarse en otro sentido: "yo estoy bien lejos de sentir que se perjudique la libertad de pensar, ni que se prohíba enteramente el comercio de librería".⁶³ Los únicos libros que deben prohibirse, según él, son los que contienen ataques a la religión, al Estado y las buenas costumbres.

Asimismo, el Estado debe impedir la formación de sectas fanáticas que introduzcan doctrinas, dice nuestro autor, contra las buenas costumbres y exiten a las revoluciones de los súbditos. Debe evitarse los conflictos entre los clérigos y así que el ministerio de la cátedra y el púlpito se enfrenten. "Para mantener contenta a las gentes de la iglesia en la subordinación que se requiere, la policía debe velar sobre sus costumbres y conducta",⁶⁴ porque la mala conducta de los clérigos es el peor ejemplo para los súbditos.

"El soberano debe especialmente impedir que los eclesiásticos se aparten jamás de la sujeción y obediencia que le deben: obrar de otra manera sería pecar contra las reglas de la verdadera prudencia, la que no permite de modo alguno que un miembro de la sociedad se sustraiga jamás de la obediencia al que es cabeza del gobierno".^{64 bis} Esto, remarca con énfasis Justi, no ha sido puesto en duda por ninguna religión, incluyendo a la cristiana. "También debe impedir que las gentes de la iglesia sean demasiado ricas y demasiado poderosas; porque independientemente de la autoridad que ellas usurpan sobre los demás estados, los bienes que están en su poder son enteramente perdidos por la sociedad. Asimismo debe impedir que sus súbditos, por una piedad mal en-

⁶² *Ibid.*

⁶³ *Ibid.*, p. 130.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 131.

^{64 bis} *Ibid.*

tendida, dispongan de sus bienes a favor de los eclesiásticos, como sucede demasiado a menudo".⁶⁵

El Estado, por medio de la policía, debe velar por que los eclesiásticos no opriman a los súbditos por medio de "regalos, contribuciones y otras cosas semejantes". Sería mejor, en opinión de Justi, suprimir del todo estas formas de ingreso y en su lugar expensarlos al Estado, para que éste resuelva sus necesidades. La policía debe velar del culto exterior y las ceremonias religiosas, y prohibir que los días de fiesta se incrementen de forma tal que distraigan a los súbditos de sus ocupaciones. Como contraparte, debe obligar a los súbditos a que cumplan con sus deberes religiosos y con los días de descanso.

Sobre la conveniencia de expensar a los eclesiásticos en el Estado, Juan Enrique von Justi agrega: "al soberano toca proveer el mantenimiento de los eclesiásticos, de los templos, de las iglesias, en una palabra, todo lo que mira al culto exterior de la religión".⁶⁶ Así, teniendo la religión recursos para sobrevivir, deja de remitirse a la "liberalidad de los fieles". Toca al Estado uniformar los servicios religiosos en todo el territorio y definir el número de religiosos necesarios en él. Finalmente, es también su prerrogativa el seleccionar al clero e impedir que el "favor y el interés" influyan en ello, toda vez que habrá de escoger a los más virtuosos y mejores.

Disciplina de los súbditos

La religión, vista en forma tal por Justi, tiene un carácter instrumental: ayuda a que el Estado afirme y acreciente su poder. Pero la religión no es bastante; se requiere más, la policía debe procurar las costumbres del público en general. Justi habla acerca que no pocos pueblos han desaparecido por la corrupción a que llegaron, mucho porque el vicio y el desorden se apoderan de los hombres y éstos se convierten en enemigos del trabajo. "Es una cosa segura e incuestionable que cuanta más arregladas tiene las costumbres un pueblo, tiene mayor proporción para contribuir a la felicidad".⁶⁷ Por tanto, el soberano debe pugnar porque los súbditos sean virtuosos. Y en ello va que la policía castigue la calumnia, la ingratitud y la pereza, que tanto contribuyen a deteriorar las relaciones entre los hombres.

"Como la violencia de los deberes perfectos no mira sino al interior

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ *Ibid.*, p. 135.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 138.

de la conciencia, la policía, tomando esta palabra en la significación limitada, no tiene derecho sino para castigar los crímenes que ponen a los hombres fuera del estado de cumplir los deberes que la sociedad exige de ellos, y que turban la quietud y la tranquilidad pública”.⁶⁸ Entonces, la policía, hecho esto, está en posición de autorizar a los ciudadanos el goce de los “divertimientos inocentes” tales como el juego, danza, comedias y formas recreativas similares. “Estas diversiones son absolutamente necesarias en un Estado bien arreglado, y cuando están privados de ellos, van los súbditos a buscarlo en otra parte y abandonan sensiblemente el país”.⁶⁹

La procuración de las costumbres se extiende, según la versión de von Justi, a la autorización por parte de la policía para que los ciudadanos realicen fiestas en sus domicilios particulares, pero en el entendido que no deben escandalizar. Inclusive la música es permitida en las calles, pero en los lugares públicos no se debe atraer a la juventud hacia los juegos de azar o con “muchachas de placer”. En todo caso, sin embargo, está desautorizado el libertinaje y la embriaguez, porque los hombres dejan de cumplir con sus deberes hacia la sociedad, si bien la segunda es permisible en los domicilios particulares, nunca en la vía pública. Finalmente, la procuración de las costumbres de los súbditos incluye la prohibición de los juramentos y las blasfemias, aunque Justi siente tarea difícil, debido a las debilidades de la naturaleza humana.

EDUCACION EN GENERAL

Educación de la juventud

“La educación de la juventud es una cosa tan importante, que me parece un artículo aparte, atendido que sólo por este medio se le puede hacer capaz de servir útilmente a la República”.⁷⁰ Así comienza von Justi el estudio de la educación, la cual juzga ligada con intimidad a las ciencias en general, por lo que agrega: “ellas influyen tan fuertemente sobre las costumbres de los hombres, que un pueblo que quiere ser feliz no puede abstenerse de ellas. Un pueblo ignorante está sujeto a cometer todos los días mil errores en el gobierno; y el orden económico, que saca tantos socorros de las ciencias, no puede estar en él sino

⁶⁸ *Ibid.*, p. 139.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 140.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 144.

en un malísimo estado".⁷¹ Las ciencias, entonces, son uno de los principales objetos de las atenciones del gobierno.

La policía está relacionada con la libertad del modo de pensar de los hombres, que debe respetar y garantizar, pero a la vez mantenerlo dentro de los límites de lo tolerable para que no abusen de ella. Se debe respetar a los sabios, premiar a quienes realizan descubrimientos, a quienes logran mejoras en la agricultura. En las provincias conviene que haya universidades, que deberán estar situadas en lugares cómodos y debidamente proveídos de alimentos abundantes y baratos; de lo que se desprende que las capitales no son buenos asientos para las instituciones académicas, porque la vida en ella es cara y son propias a la disipación.

Se habrá de tener gran cuidado en la elección de los profesores, cuya selección obedecerá a su sabiduría, también se impedirá que en ello medie el favor y la recomendación; en todo caso, para facilitar la enseñanza, Justi hace una recomendación que no se debe olvidar: los profesores no deben ser escogidos entre los hombres pedantes, sino entre los eruditos.

En las escuelas elementales se debe enseñar a leer y escribir, a contar y otras cosas necesarias; también lo relativo al comercio y otros menesteres útiles para la vida cotidiana. Por extensión, las artes deberán ser promovidas por medio de concursos, premiaciones y establecimientos de enseñanza de pintura, escultura, arquitectura y materias similares. Con esto concluye Justi su tratado de la educación de la juventud y damos paso al de don Valentín de Foronda.

Foronda aclara que debido a las persecuciones de que fue objeto en el año de 1814, había extraviado una carta, la VII, precisamente la que lleva el título de *Sobre los efectos productores de la educación*. Su autor la comienza comentando que de nada sirve lo que ha dicho en las cartas anteriores, si se desatiende la educación del pueblo, lo que va en contra de su felicidad. De ocurrir esto, los soberanos se ven presa de las potencias vecinas, como el sultán turco, ejemplifica Foronda. "La educación es el arte de hacer contraer a los hombres desde su niñez aquellos hábitos y opiniones que son favorables a la sociedad en que viven; es el arte de arreglar las pasiones de los hombres, y de dirigir las hacia el bien de la sociedad; es el arte de llenar su entendimiento de verdades útiles".⁷²

La educación, en fin, concluye Foronda, hace a los hombres leales, francos, industriuosos, valientes, enérgicos, y logra evitar en ellos tendencias que los llevan a la holgazanería, la mentira y la cobardía

⁷¹ *Ibid.*

⁷² Foronda, *op. cit.*, p. 2.

Lujo y desperdicio

La atención del soberano acerca de todo aquello que hace a los súbditos ser "capaces de cumplir sus deberes de la vida civil", está determinada por el uso de los bienes de la República y de los particulares. Justi cree que el lujo es parte de las comodidades de la vida, pero que la mayoría de los súbditos es incapaz de proporcionárselo. El lujo se define por la posición del Estado con relación "a los bienes y facultades de que goza", de modo que un Estado pobre sentirá que las tapicerías son un lujo, en tanto que un rico no lo apreciará así.

Con relación al lujo, la policía debe actuar de tres maneras: a) el lujo no puede ser desterrado totalmente de un país, sin enervar con ello la actividad y la industria, y esto debe ser prevenido; b) el lujo debe ser definido con base en el conocimiento que se tenga de las facultades del Estado y de los particulares, y c) se debe prohibir lo que exagera en grado sumo las exigencias vitales de los súbditos, pero cuidando de no dañar a la economía.

Particularmente la policía debe reprimir todo lo que tiene un papel disolvente de las costumbres de los súbditos, lo que por extensión vulnera al Estado. Hay súbditos que por no parecer menos ricos que los que realmente lo son, hacen uso perjudicial de objetos del lujo, enervando con ello las fuerzas del Estado. Incluso un hombre que tenga con que darse lujos, señala Justi, debe ser obligado por el Estado a no hacerlo, para impedir que otros lo imiten, todo ello con la finalidad de consolidar al Estado. Hay por tanto lujos que enervan a la industria, a los que se debe agregar la ociosidad, el desperdicio de profesiones útiles y los regalos de los ricos en forma de limosnas.

"En fin, es falso que el lujo sea útil al orden económico",⁷³ sentencia Juan Enrique von Justi. El Estado debe limitar y reglamentar el lujo y, con ello, lograr que no se convierta en un obstáculo a su desarrollo. "Lo que mejor puede hacer el gobierno para reprimir el lujo, es impedir que un falso punto de honor le haga pasar en hábitud".⁷⁴ Asimismo, se le puede disminuir por medio de pesadas tasas impositivas que frenen su expansión.

Sin embargo, no todo el lujo deberá ser abolido. No sólo debe conservarse, sino incluso incrementarse, el lujo impreso en el ornato de los edificios y jardines. Como sentencia Justi: "algunos autores que han escrito sobre policía han querido que se prohíba el lujo de los edificios,

⁷³ *Ibid.*, p. 136.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 158.

de los jardines, de los muebles, de las pinturas y otras obras de arte, lo que prueba el poco conocimiento que tienen de estas materias. Estas cosas contribuyen justamente a la hermosura del país, a atraer extranjeros, a perfeccionar las artes, a impulsar el gusto, que el gobierno debe ponerlo todo en uso para animarlos en vez de prohibirlos".⁷⁵

Combate a la ociosidad y la mendicidad

El destierro de la ociosidad, la mendicidad y otros abusos, piensa Justi, ayuda a que los súbditos cumplan con sus deberes hacia la sociedad. "Un Estado no debe florecer cuando el pueblo, en vez de trabajar, vive en una floja y blanda ociosidad".⁷⁶ Ayuda a combatir la ociosidad el que la policía reglamente el precio de las mercaderías y que los productos se vendan a su precio justo, así como que sus elaboradores reciban lo equitativo porque, de otro modo, se vuelven holgazanes. Por tanto, el Estado debe saber con cuantos súbditos cuenta y a qué se dedican, porque teniendo conocimiento de su situación alienta a quien vive del comercio y grava con pesadez a los que lo hacen de sus rentas provenientes de los bienes raíces.

Cuenta von Justi que los mendigos son un problema, sobre todo cuando heredan su condición a sus hijos. De aquí que el Estado debe velar por los ancianos y los enfermos, pero nunca por los mendigos; en todo caso, no prohíbe que se les dé limosna, pero sí a quienes la necesitan, por lo que no se les debe entregar a los jóvenes y fuertes, porque con ello se ayuda a la perpetuación de la mendicidad. Justi, en fin, juzga que la mayoría de los países han fallado al combatir la mendicidad, por lo que se ha optado por el establecimiento de asilos e instituciones similares, aunque no descarta que ante la negativa reiterada de los mendigos para emprender tareas productivas, se les debe encarcelar hasta que se decidan a hacerlo.

SEGURIDAD INTERIOR DEL ESTADO

Administración de justicia

El gobierno debe preservar el buen orden y la tranquilidad, y prevenir crímenes y violencias. En ello radica la seguridad interior del Estado, que Justi cree tan importante para la felicidad de la sociedad. "La segu-

⁷⁵ *Ibid.*, p. 160.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 161.

ridad interior del Estado está fundada sobre la administración exacta de la justicia".⁷⁷ Como la justicia arbitra las disputas entre los súbditos, ella afecta determinadamente en la felicidad de la sociedad; de manera opuesta, cuando hay corrupción e injusticia se perjudica al Estado y se desanima al público.

"Se debe tener por máxima general, que todas las leyes que hace el gobierno relativamente al orden económico, de nada sirven cuando la justicia está mal administrada".⁷⁸ La mala fe de los jueces empobrece a los súbditos, la dilación de los procesos judiciales hacen perder el tiempo a las partes e incluso convierten a familias opulentas en pobres. Surge la desconfianza, se extenua el tráfico y se entorpece la circulación de la moneda.

El soberano debe empeñarse en la administración de la justicia: "todas las leyes que hace a este objeto debe tener por fin afirmar y fortalecer al Estado, y no atender sino a la felicidad de los miembros que le componen".⁷⁹

Administración de justicia y policía

La policía hace observar las leyes, vela por la seguridad pública, decide disputas entre comunidades y gremios, y castiga la violación de los reglamentos. Pero su labor, aclara Justi, no queda en las leyes mismas de policía, sino que se extiende a las relativas al orden económico. Toca a la policía intervenir en las disputas entre comerciantes, artesanos e industriales, dar solución a ellas. "Su único fin debe ser hacer florecer el orden económico, y mantener la tranquilidad y el buen orden entre los ciudadanos; y cuando estas suertes de privilegios se oponen a él, debe examinarles y hacer en ellos las variaciones que juzgue necesarias".⁸⁰

Orden público

La administración de justicia tiene por objeto impedir las violencias que dividen a los ciudadanos, así como el mantener la tranquilidad en el interior del Estado. "Propiamente pertenece a la política mantener a los miembros que componen un Estado en el orden y rango que les conviene, respectivamente los unos a los otros, de sondear sus objetos y sus

⁷⁷ *Ibid.*, p. 167.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 168.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 170.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 172.

sentimientos respecto del gobierno; descubrir las conspiraciones que se forman y sofocarlas; en una palabra, de manejar las pasiones y los intereses particulares de los súbditos, de modo que todo concurra al bien del Estado. Esto no impide sin embargo, que la policía haga todo lo posible para mantener la tranquilidad y el orden entre los miembros que le componen. Ella es instrumento que sirve a la policía para poner sus leyes y sus reglamentos en ejecución; por consiguiente ella debe impedir las violencias, los atentados, los alborotos y las sediciones, en una palabra, todo lo que puede turbar la quietud pública".⁸¹

La policía debe evitar los tumultos que frecuentemente se convierten en duelos a muerte; aquí entra la buena administración de la justicia. Al mismo tiempo, para evitar los estragos que los tumultos hacen en la sociedad, opina Justi, toca a la policía tomar todas las providencias que juzga necesarias al efecto. "La policía debe por consiguiente tener siempre el ojo abierto sobre las facciones y las conspiraciones que se forman en el Reino, y dar luego aviso al soberano".⁸² Pero debe actuar con prudencia, y no interpretar con desproporción las intenciones de los súbditos, aunque debe actuar con rapidez y de manera contundente contra los emisarios de países extranjeros que quieran introducir la zozobra al país.

Represión del hurto y la rapiña

Cuando cunde la corrupción entre los súbditos del Estado, "no está lejos su caída", dice Justi. Por tanto, la corrupción debe ser combatida con todo vigor: en las aduanas no se debe permitir el paso a quienes no muestran pasaporte, a quienes por su vestido no muestran nada bueno, a charlatanes y jugadores. Se han de inspeccionar mesones y tabernas y por las noches detener a sospechosos. Se debe actuar, en fin, con rapidez y de manera imprevista para obtener resultados positivos, y no dejar de tomar todo tipo de providencias que eviten la posibilidad del hurto o del crimen.

He aquí, en toda su extensión, las materias otrora tratadas por las ciencias de la administración en el Estado absolutista y que ahora casi hemos olvidado.

⁸¹ *Ibid.*, p. 174.

⁸² *Ibid.*, p. 176.