

**Capítulo 1**

**DEFINIENDO A LO ADMINISTRATIVO: DE LA PLURIDISCIPLINA  
A LA UNIDISCIPLINA 2**

LO ADMINISTRATIVO COMO UN FENÓMENO SOCIAL  
DIFERENCIADO 4

EN EL PRINCIPIO ERA EL CAOS: EMERGENCIA INDIFERENCIADA  
DE LAS CIENCIAS CAMERALES 11

DIFERENCIACIÓN DE LO ADMINISTRATIVO: LA CIENCIA  
DE LA POLICÍA 18

## Capítulo 1

### DEFINIENDO LO ADMINISTRATIVO: DE LA PLURIDISCIPLINA A LA UNIDISCIPLINA

Hace más de siglo y medio, Florentino González explicó que "la administración pública es la acción de las autoridades sobre los intereses y negocios sociales, que tengan el carácter público, ejercida conforme a las reglas que se hayan establecido para manejarlos".<sup>1</sup> Esta frase constituye una definición que marca los límites conceptuales de un fenómeno social. La expresión fue formulada en Santafé de Bogotá, Colombia, en 1840. Casi cien años después, el estadounidense Leonard White conceptuó a la "administración pública como el manejo [**management**] de hombres y materiales para lograr los propósitos del Estado".<sup>2</sup> En 1972, varias décadas después de publicada la obra de Leonard White, en Francia, Charles Debbasch expresó que "la administración pública es el aparato de gestión de los asuntos públicos".<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup>. González, Florentino. **Elementos de Ciencia Administrativa**. Bogotá, por Imprenta de J.A. Cualla. Dos tomos. 1840. Tomo I, p.1.

<sup>2</sup>. White, Leonard. **Introduction to the Study of Public Administration**. New York, The McMillan Co. 1926. p. 2.

<sup>3</sup>. Debbasch, Charles. **Science Administrative: Administration Publique**. Paris, Dalloz. 1989 (1972). p. 1.

Las tres categorizaciones comparten la idea de lo socialmente común, pues la primera y la tercera se refieren a lo público, en tanto que la segunda menciona al Estado; del mismo modo que la tríada apunta con énfasis al "manejo" (o "gestión") como elemento nodal de cada definición. Empero, la primera y la tercera concepciones priorizan la externación de la administración pública sobre los intereses sociales, en tanto que la segunda se centra en la interiorización gestinaria, es decir, el modo como se organizan y manejan los seres humanos con miras a lograr los fines del Estado por ellos integrado.

Media entre las definiciones un gran período de tiempo, ellas fueron producidas en países cuyas culturas cívicas son diversas y el punto de desarrollo de la ciencia de la administración pública en cada período es muy distinto. Dicho período muestra ingredientes que han permanecido, así como material de nuevo cuño, pues de otro modo no se podría percibir el carácter mutante del fenómeno social referido: la administración pública. El que existan en las definiciones ingredientes comunes, y al mismo tiempo materias diversas, quiere decir que entre ellas ha ocurrido un suceso caracterizado al mismo tiempo por la continuidad y por el cambio. El hecho de que en ellas conviva lo que permanece y lo que se transforma, es lo que hace posible la pervivencia de un fenómeno a lo largo del tiempo, por más de cien años.

Las definiciones también transpiran la energía vital de una disciplina científica que no estando amenazada por caducidad alguna, se nutre del cambio para fortificar la permanencia de lo esencial. La tríade de definiciones de administración pública, en suma, trata de algo que es de suyo diferenciado, que disfruta de autonomía conceptual y que tiene fronteras reconocibles dentro de los fenómenos sociales. Ellas se refieren a la administración pública, fenómeno que definen y separan a partir de elementos que le son inherentes, en contraste los propios de otros fenómenos sociales.

En el fondo de las tres definiciones, que reflejan tres etapas de tiempo espaciadas -1840, 1926 y 1972-, yace la persistencia vital de lo *administrativo*

## **LO ADMINISTRATIVO COMO UN FENÓMENO SOCIAL DIFERENCIADO**

Las voces reflejan esencialmente el contenido de un fenómeno, pero ese reflejo no es idéntico ni perpetuo, sino móvil y mutante. Tal es el caso del vocablo *administración*, un término que se usaba corrientemente en la antigua Roma dentro de los asuntos de gobierno. La evidencia más prístina que se conoce se debe a Sexto Julio Frontino, un funcionario romano que tuvo a su cargo de la gestión del agua potable de la ciudad. En un documento donde describió sus labores, que se remonta al año 70 d. C., Frontino explicó que estaba desempeñando una función delegada por el emperador, cuyo objeto era la administración (*administratum*) de los acueductos de Roma.<sup>4</sup> La administración ya reflejaba desde entonces a un fenómeno diferenciado, pero su diferenciación era relativa, pues entonces las funciones públicas estaban confiadas en cargos y no en órganos, toda vez que sus titulares realizaban otros cometidos paralelos tales como la justicia, la fiscalización y la contraloría, así como deberes económicos. Tampoco existía un desarrollo pleno de la separación entre el funcionario y los medios de administración, persistiendo un fuerte contenido patrimonial en el desempeño de tareas gubernamentales.

La voz administración recorre muchos siglos desde la era romana y la encontramos viva en el siglo XVIII dentro del lenguaje administrativo de las naciones europeas, sobre todo las

---

<sup>4</sup>. Frontin. **Les Aqueducs de la Ville de Roma**. Paris, Societé d'edition *Les Belles Lettres*. 1944. p. 1. Se trata de una edición bilingüe, en francés y latín.

herederas del latín, además de Alemania. Sin embargo, administración consistía en un suceso coloquial relacionado con los usos y las costumbres de los servidores públicos, era parte del tejido inherente al ritual gestor de sus actividades cotidianas. Ella no tenía aún la altura suficiente para ser conceptualizada, de modo que la fortuna académica tocó a una voz emparentada: la *policía*.

Desde su origen y hasta el siglo XVII, lo administrativo estuvo confundido con otras materias gubernativas tales como la justicia, la economía, las finanzas, y aún con aquello que los alemanes llamaban arte del Estado (**staatskunst**). Por este motivo cada organización del gobierno tenía una índole plurifuncional y realizaba al mismo tiempo actividades administrativas, económicas, jurisdiccionales y financieras. Hacia el siglo XVIII, un movimiento administrativo conocido como *Cameralismo* inundó a Europa e incitó una fuerza intelectual de definición de lo propiamente administrativo a través de la policía. Gracias a este suceso, lo administrativo adquirió autonomía y posibilitó un desarrollo científico autónomo.

Por otro lado, los fenómenos políticos han sido de antaño un tema de gran interés para la administración pública desde la época de Platón y Aristóteles. Sus obras clásicas, tituladas respectivamente **Politeia y Política**, tratan de la *polis*, entonces referida al Estado y la ciudadanía. Ambos términos: política y politeia, permanecieron en la civilización occidental como herencia de la cultura helénica. Entre los griegos la política denotaba las cosas inherentes a la *polis*, en tanto que politeia significaba la organización gubernamental específica en ella instituida. La cultura romana asimiló a la politeia y transformándola en *politia*, la legó a los idiomas europeos como **policía, police, policey y policy**, respectivamente en español, francés, alemán e inglés.

En Alemania, a mediados del siglo XVIII, Juan Enrique von Justi diferenci6 a la **policey** ante otros fen6menos gubernamentales, como la economía, las finanzas y la política,<sup>5</sup> y así facilit6 la definici6n primigenia de lo que despu6s sería la administraci6n. De aquí tambi6n surgi6 la ciencia de la policía (**Policey-Wissenschaft**) como eje de los estudios administrativos, que entonces se conocían como *ciencias camerales*. La ciencia de la policía era aquella disciplina cuyas enseñanzas estaban destinadas a preparar a los estadistas y los funcionarios p6blicos para comprender el modo como se podía incrementar el poder del Estado y acrecentar a sus fuerzas interiores.

Esa disciplina se sigui6 cultivando en Alemania hasta bien entrado el siglo XIX, tal como se puede constatar a trav6s del libro de Robert von Mohl, **La Ciencia de la Policía (Die Policey-Wissenschaft**, cuya primera edici6n se remonta a 1832, y volvi6 a imprimirse en 1866).<sup>6</sup> Sin embargo, la ciencia de la policía se encontraba en vía de extinci6n pues ya estaba activo Lorenz von Stein, cuya obra **Teoría de la Administraci6n (Die Verwaltungs-Lehre)** se había comenzado a publicar en 1864.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup>. El título de la obra en alemán es: Justi, Johann Heinrich Gottlob von. **Grunsätze der Policey-Wissenschaft**. Gottingen, im Verlang der Wittwe Vandenoef. 1756. Esta obra fue traducida al franc6s como **Elémens G6n6raux de Police** (Paris, chez Rozet, Libraire, rue S. Severin, a la Rofo d'or. 1769); y al español como **Elementos Generales de Policía** (Barcelona, por Eulalia Piferrer, Viuda, Impresora del Rey nuestro Señor. Plaza del Ángel. Año 1784).

<sup>6</sup>. Robert von Mohl fue el último gran cultivador de la vieja ciencia de la policía. Su libro se tituló en alemán: **Die Policey-Wissenschaft**. Tubingen, Verlang der H.Laupp'fchen Buchhandlung. 1866. Tres tomos.

<sup>7</sup>. Lorenz von Stein es el primer tratadista de ciencia de la administraci6n en Alemania. El título de su obra en alemán es: **Die Verwaltungs-Lehre**. Stuttgart, Verlang der F.G. Gottaafchen Buchhandlung. 1864. Diez volúmenes.

Sin embargo, el tránsito del uso de la voz policía hacia el vocablo administración ya se había iniciado hacia mediados del siglo XVIII, tal como es observable en la traducción francesa de la obra de von Justi. En efecto, al referirse a la policía como una fuerza que incrementa el poder del Estado, utiliza el vocablo administración con referencia a la necesidad de hacer un uso inteligente de los recursos económicos y financieros.<sup>8</sup> Pero la muestra más nítida del cambio mencionado se ofreció posteriormente: un anónimo autor explicó en 1786, que "la administración (...) es esa dirección general que mantiene el orden de la sociedad política. Se relaciona con la naturaleza y principio del gobierno que busca establecer o restablecer. Es relativa a la situación física del país, a su clima frío o caliente, al temperamento de los habitantes y la calidad de las tierras. Ella está interesada por la grandeza del país, por su producción y riqueza, así como por el genio del pueblo, por sus costumbres y maneras, y por las artes, comercio e industria de sus habitantes".<sup>9</sup> La voz administración no se ha independizado aún del contenido de policía, que se preserva plenamente, pero el paso ya se ha dado.

La actual conceptualización de la voz administración hubo de esperar hasta la emergencia de los regímenes constitucionales, cuando en 1808, Carlos Juan Bonnin le dio un contenido distinto del que tuvo la policía, y le agregó significativamente el calificativo de "pública".<sup>10</sup> Al referirse a la policía -a la que Bonnin ya le atribuía el sentido de seguridad pública-, explicó que es fácil reconocer que ella ya no era la inquisición

---

<sup>8</sup>. Jean-Henri de Justi, **Elémens Généraux de Police**, p. 18.

<sup>9</sup>. Anónimo. **L'Administration de Sebastien-Joseph de Carvalho et Melo, comte d'Oeryas, marquis de Pombal**. Amsterdam. 1786. p. 1.

<sup>10</sup>. Bonnin, Charles-Jean Baptiste. **Principes d'Administration Publique**. A Paris, chez Renaudiere, Imprimeur-Libraire. 1812 (1808). Tres tomos.

política establecida por el absolutismo, ese monstruo alimentado y formado por las monarquías absolutistas.<sup>11</sup> Se había extinguido el uso de policía como ciencia y arte del gobierno en las sociedades absolutistas de Europa occidental, usándose desde entonces la noción de administración, que como pública se concebía como propia de un Estado basado en los derechos del hombre y el ciudadano. El Estado había sido edificado con los materiales provistos por lo público y era propiamente su personificación.

Bonnin creía que es la administración la que forma la acción propiamente del Estado, pues abraza todo lo que constituye las relaciones de los administrados con el Estado dentro del interés del orden social.<sup>12</sup> La administración no es un mero instrumento, está dotada de autoridad, pero no se trata de una autoridad ordenante sino ejecutiva: es pasiva como voluntad, pero activa como ejecución, pues administrar es obrar directamente.<sup>13</sup>

Con base en estas ideas, Carlos Juan Bonnín formuló la primera definición de administración pública, que aunque transformada hacia el presente, se conserva como válida desde muchos aspectos: "la administración pública es la autoridad común que ejecuta las leyes de interés general, que se estatuyen sobre las relaciones necesarias de cada administrado con la sociedad, y de la sociedad con cada uno de ellos; así como sobre las personas, los bienes y las acciones, como interesantes al orden público".<sup>14</sup>

Atendiendo sus raíces greco-latinas, tanto en lo tocante a la polis como a la politeia, resulta evidente que la

---

<sup>11</sup>. Bonnín, C. J. B. **Compendio de los Principios de Administración**. Madrid, Imprenta de José Palacios. 1834. p. 89.

<sup>12</sup>. Bonnín, **Principes d'Administration Publique**, p 88.

<sup>13</sup>. **Ibid**, pp. 88-89.

<sup>14</sup>. **Ibid**, p. 91.



administración pública está caracterizada por atributos propiamente estatales como una emanación de lo público, pues el concepto así formulado la define a partir de ese público y de todo lo trascendental que entraña. Dicha administración, por principio, es una cualidad del Estado y sólo se puede explicar a partir del Estado como organización política de la sociedad. Aunque esa cualidad comprende un conjunto complejo de atributos, el carácter distintivo de la administración pública consiste en la capacidad del Estado para producir esa utilidad común, que a partir del siglo XVIII se proyectó a través del desarrollo de la sociedad. Tal como lo expuso un pensador, la administración propiamente dicha se opone a la justicia civil, la penal y administrativa, porque esta protege al derecho que es turbado, en tanto que "aquella busca y realiza lo útil".<sup>15</sup>

El objeto de la administración pública consiste en facilitar el desarrollo libre y perfecto del hombre en su singularidad, pero tal desenvolvimiento está condicionado por el grado de comunidad cooperante que pueda alcanzar una sociedad, pues es lo público el continente sustancial de la vida asociada. Lorenz von Stein explicó que la prosperidad de la singularidad humana depende directamente del "subsidio" que le ofrece la colectividad, que no es otra cosa que el rendimiento efectivo de la publicidad humana.<sup>16</sup> Ese subsidio es la materia prima con que trabaja la administración, pública por antonomasia.

Resulta evidente que la administración pública es un suceso diferenciado dentro del más complejo orden de los sucesos del gobierno. Hacia 1876, se diferenciaba claramente de la constitución, la política, la justicia y la administración privada. Por administración se entendía una "expresión opuesta a

---

<sup>15</sup>. Bluntschli, M. **La Politique**. Paris, Librairie Guillaumin. 1879. p. 301.

<sup>16</sup>. Stein, Lorenz von. **La Scienza della Pubblica Amministrazione**. Torino, Unione Tipografico-Editrice. 1897. p. 37.

la constitución o a la ley, dado que designa la actividad concreta y variada del Estado, considerada en detalle, por oposición al orden público y jurídico general y permanente".<sup>17</sup> Esto designa por qué la constitución determina la forma de gobierno, en tanto que la administración se expresa, por ejemplo, en el nombramiento de un ministro. Puede afirmarse que en tanto la constitución plantea los principios de la representación nacional, la administración convoca a las elecciones.

Lo anterior es mejor explicable si nos remontamos a la idea de Juan Jacobo Rousseau acerca de la oposición psicológica entre voluntad y acción, así como a Lorenz von Stein, que en ella fundamenta su concepto de administración. En realidad la ley y la administración se oponen como la voluntad general y la voluntad particular, así como el orden general y la disposición especial: la ley fija los principios y los límites de la administración, la cual se mueve libremente en este cuadro legal, no siendo una simple aplicación de la ley.<sup>18</sup>

Pero, como lo afirma Bluntschli, "la administración se opone también a la política; ésta comprende entonces la alta dirección general del Estado; aquella la actividad detallada inferior; la una es la misión del hombre de Estado; la otra de los funcionarios técnicos".<sup>19</sup> El gobierno decide sobre la paz y la guerra, y la administración organiza y regula los detalles de estos actos. Sin embargo, esto amerita una aclaración inmediata de Bluntschli: tal oposición es naturalmente muy elástica, la política es incapaz de caminar sin el auxilio de la administración y en realidad muchos actos administrativos toman

---

<sup>17</sup>. Bluntschli, M. **Derecho Público Universal**. Madrid, J. Góngora Impresor. Sin año (1876). Dos tomos. Tomo II, p. 247.

<sup>18</sup>. **Ibid**, p. 248.

<sup>19</sup>. **Ibid**, p. 247.

un carácter político, por su importancia general.<sup>20</sup> Así, los actos administrativos también reclaman la atención del estadista.

Finalmente, ante la administración del Estado existe también una administración de la iglesia, otra del culto y una más de una corporación privada. Por lo tanto, debe "oponerse la administración privada a la pública", pues "la administración pública se basa en el derecho y el deber públicos; la administración privada tiene su base en el derecho privado y se deja al arbitrio de los particulares".<sup>21</sup> La administración privada es considerada como un deber de la familia, de la asociación o de una religión, pero nunca como un deber hacia el Estado. De la administración pública se encargan funcionarios, de la privada los particulares.

Hasta aquí hemos delineado el curso tomado por la voz administración, la manera como se definió como una categoría singular, por qué adquirió el trascendental calificativo de pública y qué es lo administrativo. Pero aún no explicamos cómo se diferenció de otras materias inherentes al Estado, de qué manera se delineó un centro conceptual que facilitó la recreación perpetua de límites disciplinarios necesariamente mutantes, cuándo ocurrió semejante suceso y dónde tuvo lugar.

#### **EN EL PRINCIPIO ERA EL CAOS: EMERGENCIA INDIFERENCIADA DE LAS CIENCIAS CAMERALES**

Antes de la diferenciación de lo administrativo dentro del gobierno durante la segunda mitad del siglo XVIII, ese fenómeno estaba confundido con otras materias igualmente obscuras e ignotas. No se podía estudiar como una entidad singular, no era posible estimar su alcance cognoscitivo ni delinear las

---

<sup>20</sup>. *Ibid*, p. 248.

<sup>21</sup>. *Ibid*, p. 249.

fronteras de su objeto. Todo era un caos. Incluso el consenso habido entre los pensadores administrativos en torno a la idea general de ciencias camerales como ciencias del Estado, no existió cuando se refieren a cada disciplina en lo particular. Ocurre lo mismo cuando se trata de dar el peso que a cada una corresponde, con relación al desarrollo del Estado.

Dentro de la literatura cameralista publicada a lo largo de ese siglo, es fácil observar la borrosa línea fronteriza de los campos del saber administrativo entonces cultivados. Esto fue patente en la economía, de la que Juan Pedro Ludewig afirmó que se refiere a la dirección de la corte y del país,<sup>22</sup> en tanto que Justo Cristobal Dithmar señaló que ella enseña cómo pueden ser obtenidos el bienestar y la riqueza gracias a la actividad económica rural y urbana, así como por la consecución de la felicidad temporal.<sup>23</sup> Por su parte, el cameralista sueco Andreas Berch propuso una concepción global de la economía en la cual fueron comprendidas la economía en sentido estricto, la policía y la cameralística.<sup>24</sup> Más de dos décadas después (1764), Daniel Schreber siguiendo esta misma versión, afirmó que la economía comprende los principios de las disciplinas económicas generales y especiales, así como la policía rural y urbana, y también a la cameralística (ciencia financiera y tributaria).<sup>25</sup> Finalmente, Jorge Zincke comentó que la economía es una ciencia práctica con base en la cual se aplican con sabiduría, inteligencia y pericia, casi todas las ciencias que tienen como fin la justa

---

<sup>22</sup>. Párrafo reproducido y traducido por Schiera, Pierangelo. **Il Cameralismo e l'Assolutismo Tedesco**. Milano, per i tipi dell'editore dott. Antonio Giufre. 1968. p. 345.

<sup>23</sup>. Párrafo reproducido y traducido por Small, Albion. **The Cameralists: The Pioneers of German Social Policy**. The University of Chicago Press. 1909. p. 226.

<sup>24</sup>. **Ibid**, p. 338.

<sup>25</sup>. **Ibid**, p. 333.

actividad productiva que es desarrollada por las fuerzas del cuerpo y el espíritu, para obtener existencia suficiente y tranquila; y lo que se considera superfluo para los casos de necesidad.<sup>26</sup> Subsecuentemente la dividió en economía pública y economía privada, pero explicó que la primera no era otra cosa que la ciencia de la policía.

Los cameralistas no siempre entendieron a la economía de manera unívoca. Algunos como Juan Enrique von Justi, al hablar de economía de Estado presagiaron el uso de la noción de economía política; otros lo hicieron como un mero desdoblamiento de la economía doméstica hacia la economía más general del Estado. Pero la mayoría la confundió con la dirección o con el manejo. Tampoco las voces fueron uniformes. Hay quienes usan latinismos como **oeconomie** o quienes utilizan palabras alemanas emparentadas con ella, como **wirtschaft** o **haushaltungs**. Algunos más germanizan los vocablos latinos y hablan de **ockonomie**. Al final, el caos conceptual cameralista impide diferenciar a la economía de otras disciplinas afines.

La cameralística fue un de los ámbitos del saber mejor definidos. Esta fue para Pedro Simón Gasser la ciencia mediante la cual un joven estudiante puede ser puesto en aptitud de servir útilmente a su señor,<sup>27</sup> en tanto que a los ojos de Dithmar ella enseñaba cómo se pueden aumentar y mejorar los ingresos del Estado mediante el buen uso de los dominios y las regalías, así como de las prestaciones obligatorias de los súbditos y otros fondos públicos; y cómo tales ingresos deben ser empleados para la conservación de la comunidad.<sup>28</sup> Darjes esgrimió una versión similar: la cameralística es la ciencia que enseña la forma

---

<sup>26</sup>. **Ibid**, p. 403.

<sup>27</sup>. Párrafo reproducido y traducido por Schiera, obra citada, p. 31.

<sup>28</sup>. **Ibid**, p. 368.

razonable de preservar, aumentar y aplicar los ingresos anuales del príncipe, ella es la ciencia de la dirección razonable de un príncipe.<sup>29</sup> Finalmente, Zincke explicó que la cameralística y la hacienda eran una sola disciplina que se llama ciencia cameral y financiera. Es una ciencia práctica destinada a producir, aumentar y mantener los medios de vida de un señor y de un Estado a través de un buen manejo económico del país, así como una buena administración para el bien del príncipe y del Estado.<sup>30</sup>

Tal como se puede constatar en las exposiciones anteriores, la cameralística era entendida en lo fundamental como una ciencia que produce ingresos financieros al Estado, según la interpretación de Dithmar y Zincke. Darjes y Justi, en contraste, la consideraron en el ciclo financiero completo: ingresos, administración y aplicación, si bien von Justi no habla de finanzas sino de medios; es decir, tiene una versión aún más general. En suma: tampoco hay unanimidad ni consenso de criterio para definir a la cameralística. Por lo general era entendida como la administración patrimonial del Estado, como la administración de los bienes del Estado y como un sujeto de derecho privado.

La cameralística tendió a confundirse con las finanzas públicas. Estas fueron una innovación postrera en el esquema de las ciencias camerales. Von Justi fue quien la separó de otras materias y la concibió como disciplina cameral específica. En 1766 publicó su última obra, **Sistema de Finanzas**, donde realizó esa destacada labor. Por su parte, José Sonnenfels, el último gran cameralista, propuso tres ciencias camerales: policía, comercio y finanzas, y a cada una reservó un volumen en la obra

---

<sup>29</sup>. Párrafo reproducido y traducido por Small, obra citada, p. 280.

<sup>30</sup>. Párrafo reproducido y traducido por Schiera, obra citada, pp. 405-406.

que lleva el mismo nombre. El sentido que le dan Justi y Sonnenfels es muy similar al que hoy día tienen, porque para ellos implicaba tanto lo relativo a ingresos, como lo correspondiente a su gasto, no sin dejar de incluir su administración.

La policía tuvo también hondas dificultades conceptuales. Dithmar explicó que la ciencia de la policía enseña cómo mantener el sistema interno y externo del Estado con buena policía, en función de la felicidad general. La policía era la vida y el alma del Estado.<sup>31</sup> Daniel Schreber sostenía una versión similar, pensaba que la policía se refiere a la adecuada organización de los hombres y los recursos económicos con miras a la consecución de la felicidad de la sociedad. Por su parte, Andreas Berch afirmó que a través de la policía, los miembros de la comunidad se mantienen en buen orden y pueden de tal modo perseguir con mayor eficacia sus asuntos individuales, que pertenecen a la esfera económica.<sup>32</sup> En 1752 Zincke señaló que la policía tiene la tarea de dirigir y promover los medios de vida y la dirección del pueblo.<sup>33</sup> Finalmente, Sonnenfels comentó que, cuando las decisiones y los proyectos están unidos y se refieren a ciertas máximas derivadas de los principios sociales, nace la ciencia del mantenimiento de la seguridad interna del Estado: la ciencia de la policía.<sup>34</sup>

A excepción de Dithmar y Zincke, las nociones de policía mencionadas tienen más relación con el concepto de conservación, que con el de desarrollo. Por eso, el verdadero salto

---

<sup>31</sup>. **Ibid**, p. 367.

<sup>32</sup>. **Ibid**, p. 338.

<sup>33</sup>. Párrafo reproducido y traducido por Small, obra citada, pp. 251-252.

<sup>34</sup>. **Ibid**, p. 505.

cualitativo ocurrió con la definición de policía formulada por Justi en 1756, de la que trataremos más adelante.

Pero existió un campo del saber todavía más nebuloso: se trata de **haushaltungskunst**, un concepto alemán que Albion Small tradujo al inglés atinadamente como **management** -manejo en español para nosotros- y que constituye un ámbito de enorme valor, pero que no mereció una explicitación relativamente individualizada en tanto ciencia concreta, tal como la economía, la cameralística o la policía. Sin embargo, su cultivo y desarrollo como tema del cameralismo fue de gran relevancia. Fue Julius von Rohr, uno de los precursores de las ciencias camerales, quien en el temprano año de 1716 hizo una de las primeras sistematizaciones de ese concepto primigenio de manejo. Explicó que el "arte del manejo de la casa (**haushaltungskunst**) es una ciencia práctica que enseña cómo, en forma apropiada, se puede adquirir el dinero y los bienes, y cómo conservar y ampliar lo adquirido para la promoción y el mantenimiento de la felicidad temporal".<sup>35</sup> Aquí su proximidad a la categoría de cameralística es evidente. Rohr dividió al manejo en económica (**oeconomica**) de los príncipes y en económica de los particulares. La primera es la ciencia cameral, de finanzas y de dominios: "consiste en la prudencia para dirigir los medios e ingresos propios, así como los del país; en mantener a la comunidad y en aumentar el dinero y los bienes de los súbditos".<sup>36</sup> Esta parte del manejo enseña a los príncipes no meramente a conservar y aumentar sus medios, sino a promover la felicidad de los súbditos y organizar a la economía. La segunda, por su parte, es "el manejo doméstico de las personas privadas", y se divide en manejo de la ciudad y del país.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup>. **Ibid**, p. 188.

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

<sup>37</sup>. **Ibid**.



Daniel Schreber ofreció una concepción totalmente diversa a la de Von Rohr. En su opinión, la economía y la cameralística son la base en la que descansa la ciencia general del manejo (**Allgemeine Haushaltswissenschaft**). Es la disciplina mediante la cual se revela cuáles son los males y las carencias del Estado en relación con la riqueza y al poder de los medios que necesita; se ocupa del estado de salud o enfermedad del cuerpo estatal y de sus diversas partes, y desde de su conocimiento se puede definir la patología y terapia del Estado. En suma: "el manejo es la ciencia que enseña cómo fundar, incrementar y mantener el bienestar de los estados".<sup>38</sup>

Por lo visto, tampoco el manejo logró unidad de criterio.

El comercio fue incorporado por Sonnenfels como ciencia cameral independiente. Todos los cameralistas lo habían tratado con abundancia, inclusive los fiscalistas austriacos, de donde les viene la fama de "mercantilistas". Justo mismo lo consideraba como materia que debería impartirse junto con la policía. Pero como dijimos, fue Sonnenfels quien consideró al comercio por separado y lo estudió con extraordinaria profundidad en el segundo volumen de su obra. La idea original de los cameralistas no discrepa mucho del concepto actual, salvo que el comercio era entendido en cuanto ciencia cameral, como uno de los mecanismos para fortalecer el poder del Estado y nada más.

El que en las ciencias camerales no existiera tal unanimidad ni el consenso, no es un defecto, sino una condición real que propició el debate que condujo a su adecuada diferenciación. El que las ciencias camerales se desarrollaran del modo como ocurrió fue porque el diálogo, la crítica y el intercambio de ideas alimentaron ese desarrollo.

---

<sup>38</sup>. Schiera, obra citada, p. 338. Schiera traduce a **haushaltungs** como dirección.

El carácter conceptual caótico del cameralismo pre-justiano ha sido resaltado por eminentes pensadores administrativos contemporáneos. Georges Langrod hablaba del "caos cameralista";<sup>39</sup> en tanto que Mariano Baena del Alcázar le reconoce el mérito de haber sentado las bases de la individualización del estudio de la administración pública "a pesar de sus imprecisiones".<sup>40</sup>

#### **DIFERENCIACIÓN DE LO ADMINISTRATIVO: LA CIENCIA DE LA POLICÍA**

Tal era la situación general de las ciencias camerales cuando comenzó su actividad intelectual Juan Enrique von Justi, quien comenzó el estudio de la administración pública hacia mediados del siglo XVIII. Su labor intelectual se realizó dentro de su estadio más progresivo y cuando el carácter general del Estado, tal como ha trascendido hasta nuestros días, fue marcado por la asunción de la administración integral de la sociedad desde los complejos procesos económicos, hasta los delicados asuntos morales, pasando por la administración de justicia, la salud y la religión.

Justi no es teórico de una forma de Estado, sino del Estado moderno cuyo carácter es, a partir de su tiempo, el usufructo de las condiciones producidas por una expropiación general culminada de la antigua sociedad medieval, propiciando la expansión de sus fuerzas interiores y promoviendo el desarrollo de una nueva sociedad a la que estaba construyendo. El signo del Estado es una intervención racional de los procesos económicos a

---

<sup>39</sup>. Langrod, Georges. **El Pensamiento Administrativo No-jurídico: Vicisitudes y Renacimiento**. Madrid, Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios. 1964. p. 12.

<sup>40</sup>. Baena del Alcázar, Mariano. **Prólogo**. Guerrero, Omar. **Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista**. México, Edit. Fontamara. 1987. p. XXIX.

los cuales liberaliza, pero regula con frío cálculo. Propio de su esencia es el fisco, faz estatal de tributación y planificación del gasto público productivo y rentístico; y de suyo es igualmente la administración de una justicia en la que se cimenta la seguridad interior. Se trata de un Estado inteligente que aprende y que enseña a sus pobladores haciéndolos ciudadanos más virtuosos, trabajadores más productivos y súbditos más obedientes.

El motor y la fuerza del Estado es la policía, cuya existencia y función parte de principios que definen a los campos de acción donde se desempeña, y anticipan los resultados esperables y los obstáculos a vencer. Los principios de la policía se basan en su objeto mismo, es decir: afirmar y aumentar el poder interior del Estado. Este poder estatal no consiste solamente en la República como tal, así como en cada uno de los miembros que la componen, sino en las facultades y los talentos de todos aquellos que la integran. Por consiguiente, "todas sus máximas, pues, deben estar fundadas sobre el conocimiento que tiene ella de las facultades del público, tanto en general como en particular".<sup>41</sup> El Estado absolutista antecede al Estado de derecho por cuanto al valor del público como semilla primigenia de su emanación, pero no concibiendo sino súbditos, aún no alcanza la trascendencia que obtiene bajo el peso de la ciudadanía.

En el siglo XVIII se hacía uso del concepto de "máxima de Estado". La palabra máxima significaba un decreto de la voluntad humana con base en la cual obra, sin exceptuar personas, casos y circunstancias; y se desenvuelve con la anteposición de manifiestos, fundamentos y declaraciones, a través de los cuales

---

<sup>41</sup>. Este pasaje de la obra **Economía de Estado** (*Staats-Wirtschaft*, 1755) de Justi, fue traducido por Albion Small, obra citada, p. 372.

se razona previamente a su ejecución.<sup>42</sup> Tal determinación es el resultado del conocimiento de la causa de la que procede la obra. Una vez que un gobierno descubre algo útil para su principal objeto, que es el bien del Estado, debe hacer un uso adecuado de la máxima para alcanzar el fin que se propone. La prontitud y precisión con la que concibe el fin, y la vivacidad de penetración que faciliten el uso de ese bien ofreciéndole la ejecución más fácil y el método menos complicado, son el fruto que ofrecen las máximas de Estado como un producto de la relación entre la penetración y el entendimiento.

Las máximas de Estado conservan los beneficios de estas operaciones y descubrimientos, y hacen que se saque provecho del pasado en beneficio de lo presente. La máxima de Estado está basada en un principio verdadero que es la semilla del bien del Estado, en tanto que el fin del Estado es el bienestar de los súbditos que gobierna, de modo que la máxima de Estado tiene por propósito este mismo fin.

Justi había previsto en su **Economía de Estado** que haría una obra exclusiva destinada al estudio de la policía y así distinguiría a las dos materias. Pero además de su inquietud en torno a la mutua definición de los campos académicos de la policía y la economía, le preocupaba la ignorancia existente acerca de la primera y tomó la decisión de poner remedio al problema. Él creyó que la policía era todavía una ciencia poco conocida, lisonjeándose de ser el primero que le dio un sistema fundado sobre la naturaleza misma de la cosa, y quien la trató profundamente con independencia de las otras ciencias que tienen alguna relación con ella.<sup>43</sup> Pensaba que la mayor parte de

---

<sup>42</sup>. Donato, Nicolás. **El Hombre de Estado**. México, Tipografía Popular. 1904. Tres tomos (*L'uomo di Governo*. Venezia, 1860). Tomo III, p. 38.

<sup>43</sup>. Juan Enrique de Justi, **Elementos Generales de Policía**, pp. XI-XII.

los errores que cometieron al respecto provinieron de haberse confundido la policía y la política.<sup>44</sup> Justi explicó que en los muchos libros de política que consultó, sus materias se confundían con las cosas relativas a la policía. Hay que explicar que Justi se refiere a la confusión entre **policey** y **staatskunts**, cuya traducción literal de la última significa "arte del Estado". El traslado de **staatskunts** por "política" se debe a M. E., iniciales del nombre del traductor francés de quien se ha perdido la identidad.<sup>45</sup> La traducción es correcta, la política es entendida por von Justi como el arte de asegurar la existencia del Estado ante las asechanzas y amenazas de sus enemigos interiores y exteriores, y facilitar la convivencia pacífica de sus miembros.

Se debe pues diferenciar a la política y la policía, pues como lo sentenció Justi, "cada una de ellas tiene sus extensiones y limitantes". En efecto: "la política tiene por fin la seguridad de la República tanto por fuera como por dentro, y es su principal ocupación instruirse de la conducta, de las acciones y de los objetos, o intentos de las potencias extranjeras, ponerse a cubierto de sus empresas; como también establecer un buen orden entre los súbditos, conocer los sentimientos que unos tienen hacia los otros; igualmente que para el gobierno ahogar los partidos y las sediciones que se forman, y tomar medidas necesarias para prevenirlas. Al contrario, el fin de la policía es asegurar la felicidad del

---

<sup>44</sup>. Nicolás Delamare, de nacionalidad francesa, había proclamado años antes haber fundado el estudio de la policía: "nadie hasta ahora se había cuidado de escribir sobre ella, nadie había reunido sus leyes para procurar su conocimiento o facilitar su estudio". Citado por Jordana de Pozas, Luis. "Los Cultivadores Españoles de la Ciencia de la Policía". **Centenario de los Iniciadores de la Ciencia Jurídico-administrativa Española**. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local. 1944. pp. XI-XII.

<sup>45</sup>. Justi, **Elémens Généraux de Police**, ya citados.

Estado por la sabiduría de sus reglamentos, y aumentar sus fuerzas y su poder tanto como sea posible. Para este efecto ella vela en la cultura de las tierras, a procurar a los habitantes las cosas de que tienen necesidad para subsistir, y a establecer un buen orden entre ellos, y aunque respecto de esta última se emplee y se ocupa aún a provocar la seguridad interior del Estado, sin embargo en ello no es más que un instrumento de la política, y nota las ofensas que no hieren a la constitución y al mantenimiento del Estado".<sup>46</sup>

Toca a la policía potenciar las fuerzas materiales, morales e intelectuales, que situadas en el seno de la sociedad, incrementan el poderío del Estado y el bienestar de la sociedad. La política, por su parte, está interesada en las medidas necesarias para defender al Estado de las agresiones externas, o bien, de las conjuraciones interiores. La policía es un impulso progresivo que vela por la salud, nutrición y vigor completos del Estado, en tanto que la política es una fuerza pronta a prevenir las guerras con los estados extranjeros o las sediciones intestinas, o activar medidas punitivas contra los mismos. Michel Foucault ha explicado esta distinción de Justi, argumentando que la política asume una tarea fundamentalmente negativa: defender al Estado de sus enemigos, en tanto que la policía se atribuye la función positiva de nutrir, paralelamente, la vida de los súbditos y la fuerza del Estado.<sup>47</sup>

Más allá de una distinción tan necesaria, debemos declarar que la separación entre la policía y la política no implica que sean opuestas, sino que marchan de la mano.<sup>48</sup> En tanto que la

---

<sup>46</sup>. Justi, **Elementos Generales de Policía**, pp. XI-XII.

<sup>47</sup>. Foucault, Michel. "Dioses, Hombres y Pastores: el Origen de la Tecnología del Poder y la Razón de Estado". **Revista Siempre**. Sobretiro Cultural, octubre 27 de 1982. p. IX.

<sup>48</sup>. No está demás alertar sobre el equívoco de observar aquí un símil de la dicotomía entre política y policía, tal como ha sido

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

La policía tiene una función singular en el Estado: su objeto es afirmar y aumentar el poderío interior del Estado, por medio de la sagacidad de sus reglamentos. Pero como este poder consiste no solamente en la República como unidad, y en cada uno de los miembros que la componen singularmente, sino también en las facultades y los talentos de todos ellos, la policía se ocupa de estos medios y de hacerlos servir para la felicidad pública.<sup>49</sup> El poderío del Estado no puede obtenerse sino a través del conocimiento que tiene de las diferentes ventajas que se pueden obtener. Así, Justi discierne que "la ciencia de la policía consiste en arreglar todas las cosas relativamente al estado presente de la sociedad, en afirmarla, mejorarla y fortalecerla, que todo concurra a la felicidad de los miembros que la componen".<sup>50</sup>

Pero la policía entraña una paradoja: expandir las fuerzas del Estado y estimular la prosperidad de la sociedad. Foucault comentó que para Justi la policía es lo que capacita al Estado para incrementar su poder y ejercer su fuerza al máximo. Por un lado, la policía debe mantener felices a los súbditos, concebida la felicidad como supervivencia, vida y bienestar: esto "define perfectamente lo que creo es el propósito del arte moderno del gobierno, o racionalidad estatal; es decir, desarrollar los

---

planteado entre la política y la administración en los siglos XIX y XX, de lo que tratamos páginas adelante.

<sup>49</sup>. Justi, **Elementos Generales de Policía**, p. XII.

<sup>50</sup>. **Ibid.**

elementos constitutivos de la vida de los individuos, de modo tal que su desarrollo nutra a su vez el desarrollo de la fuerza del Estado".<sup>51</sup>

He aquí no sólo la causa existencial de la policía, sino su legitimación científica, pues la felicidad tocante a la supervivencia, vida y bienestar de la sociedad, constituye su motivo y su función como una ciencia social.

Mas no basta la distinción entre policía y política, y Justi se propone diferenciar a la primera y la hacienda, materia con la que dice que muchos autores la confunden. Ciertamente ambas están muy relacionadas: la policía es el fundamento y la base de la ciencia de la hacienda y le toca calcular hasta qué punto puede incrementarla sin vejación del público. Pero ambas ciencias son diferentes, pues la policía trabaja para conservar y aumentar las rentas del Estado mediante la sabiduría de sus reglamentos, en tanto que la hacienda se ocupa en descubrir los medios empleados del modo más ventajoso para subvenir a los gastos en los tiempos de necesidad o en la ocasión oportuna. Como el caso de la política, la versión francesa se refiere a las finanzas y de aquí Antonio Francisco Puig y Gelabert la trasladó como "hacienda". Justi se refiere a la cameralística o ciencia de las finanzas (**Cameral oder Finanzwissenschaft**). La policía es una potencia activa orientada a contribuir al fin de toda República, que es el bien de toda la sociedad, y en ello está lo "que hace propiamente su eficiencia". En ello se compromete un uso sagaz e inteligente de los fondos públicos y su prudente utilización en beneficio de la República; este es el fundamento de la economía y la hacienda, en tanto que el objeto de la policía es afirmar, fortalecer y aumentar el poder del Estado proporcionalmente al de sus vecinos. Así, en tanto la hacienda debe manejar los fondos para costear las acciones de los responsables del Estado y la policía, ésta debe tender a

---

<sup>51</sup>. Foucault, obra citada.



incrementar y conservar los fondos públicos hasta donde la constitución interior del Estado lo permita.

Existe, asimismo, una confusión entre la policía y la economía. Justi censura que en tal caso está Jorge Zincke, consejero del Tribunal de Hacienda, que deduce los principios de la policía a partir de los correspondientes a la economía, aún cuando la primera tiene de mayor extensión. Ocurrió igual con el canciller Christian Wolff, quien confundió a la policía y la moral, por lo que su libro no puede ser concebido como un tratado de policía.

Pero todavía inconforme, no bastándole el haber sido tan preciso en la distinción entre la policía y la política, así como con la economía y con la hacienda, Juan Enrique von Justi distingue las obras de policía equívocas, erráticas, insuficientes e incompletas, de la única que es cierta, sistemática y plena: la suya. Esto, que constituye una ausencia de modestia, una mera vanidad, tiene mucho de cierto. Al respecto refiere que en el siglo XVI se escribió la obra de Boters, en tanto que en el XVII las Schrammens y Reikinger, de las cuales no hace juicio. Pero sí lo hace cuando trata de los libros de policía del siglo XVIII, de los que dice que dan una idea justa y completa, pero que son defectuosos y asistemáticos; en su lista están los trabajos de Better y Langemak.<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup>. Las obras de los autores citados por Justi son las siguientes: Boters: **Aviso Importante para Establecer una Buena Policía** (*Grünslicher Berich von Anordnung gutter Policey*. Strasburgo. 1596). Schrammens: **Policía Histórica** (*Politia Historica*. Leipzig, 1605). Reinkings: **Policía Bíblica** (*Bibliche Policey*). Anónimo: **Proyecto de Reglamentos para Establecer una Buena Policía** (*Enwurf einer wohleigerichteten Policey*). M. C. D. de L. **Proyecto para Establecer una Buena Policía**. (*Ohnrvfängliche Vorschläge zu Einrichtung*. 1739). Lucas Federico Langemak. **Retrato de una Policía Perfecta**. (*Abbildung einer vollkommenen Policey*. Berlín. 1747).

Paralelamente alega que si se separan los libros que confunden impropiaamente a la policía con otras ciencias, se hallarán muy pocos a que se pueda recurrir para instruirse sobre ella. No se ha escrito de policía antes del siglo XVIII, y aunque hay algunos libros cuyo título parezca anunciarla, existen pocas personas que han comprendido lo que significa la policía y la han confundido con la política. En la lista están el libro de Boters intitulado **Aviso Importante para Establecer una Buena Policía**, impreso en Strasburgo en 1596; la **Policía Histórica** de Schrammens, editada en Leipzig en 1605; y la **Policía de la Biblia** de Reinkings.<sup>53</sup>

Justi concibe a los conceptos administrativos como categorías históricas, pues antes del siglo señalado no se escribió de policía porque ella estaba de incógnita dentro de un mundo gubernamental indiviso, era un suceso anónimo indiferenciado dentro otros fenómenos estatales.

La identificación y definición de la policía dentro de los negocios públicos consistió en el desarrollo de un nuevo **logos** hasta entonces confundido o subordinado a otras materias, tales como la política, la hacienda y la cameralística. Pero el ímpetu reformista que inundó a Alemania durante el siglo XVIII incitó un formidable movimiento de definición de lo propiamente administrativo, a partir del concepto de policía. Esta categoría sintetizaba la esencia de la idea de administración. La expresión aplicada de esta idea nació del imperativo de una mayor gobernabilidad a través de una nueva organización administrativa, cuyos titulares alcanzarían cierto grado de profesionalización administrativa. Esto impulsó el requerimiento de una formación propiamente administrativa del alto servicio público en materias de policía, asuntos interiores, diplomacia, finanzas y economía, así como la

---

<sup>53</sup>. Justi, **Elementos Generales de Policía**, p. XIV.

capacitación del funcionario en el arte de la elocuencia y la escritura.

Juan Enrique von Justi creó una ciencia fundada en principios generales, cuya aplicación deja a los funcionarios públicos. Su tarea fue establecer las bases generales, las categorías abstractas y de índole universal en su tiempo, para el establecimiento efectivo de la policía. Como explicó, no se debía esperar que él tratara las diferentes especies de policía que existen en tal o cual país, ni que aplicara los principios generales a tal o cual Estado particular.<sup>54</sup> Policía, razonó el pensador prusiano, significa el orden y la disciplina que reinan entre los ciudadanos que integran a la República. Los griegos y romanos entendieron por ella lo concerniente al orden, las comodidades y la hermosura, que son las bases de las repúblicas. Extendiéndose más, discierne que "se toma en el día esta palabra en dos sentidos diferentes, el uno extendido, el otro limitado; en el primero se comprenden bajo el nombre de policía las leyes y reglamentos que conciernen al interior del Estado, que tiran a afirmar y a aumentar su poder, y hacer un buen uso de sus fuerzas, a procurar la felicidad de los súbditos, en una palabra, el comercio, la hacienda, la agricultura, el descubrimiento de minas, las maderas, los bosques etc., atendido que la felicidad del Estado depende de la inteligencia con que todas estas cosas son administradas. La palabra policía tomada en el segundo sentido, comprende todo lo que puede contribuir a la felicidad de los ciudadanos, y principalmente la conservación del orden y la disciplina, los reglamentos que miran a hacerles la vida más cómoda y procurarles las cosas que necesitan para subsistir".<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup>. **Ibid**, p. XVII.

<sup>55</sup>. **Ibid**, pp. 1-2.

La idea de Justi es clara: el Estado es una institución perfectible, lo mismo que degenerable. Para conseguirse lo primero y evitar los peligros de lo segundo, las fuerzas y las debilidades del Estado deben ser conocidas. Pero no se trata de un ejercicio especulativo, sino operacional; una vez conocidos los defectos del Estado y estimado con precisión sus potencias, estas puedan incrementarse de modo tal que sean superiores a las de los estados vecinos, y a la vez produzcan bondadosas repercusiones entre sus propios habitantes. Pero nos engañamos si pensamos que la policía es un simple repertorio de técnicas gubernamentales. Es un **logos**, un campo de conocimiento de cuyo trabajo intelectual brota la explicación de las condiciones objetivas de la existencia del Estado, de sus precariedades y sus facultades, de sus imposibilidades y sus posibilidades. Tal explicación se refiere a un programa de acción viable, calculado y racional, que actualiza la fuerza del Estado por la vía de la superación de la vida de la sociedad. La policía es una ciencia aplicada al mejoramiento del Estado por el camino del adelanto de las condiciones de existencia de la sociedad. Se refiere a los campos de actividad del Estado, es el conocimiento que discierne el *qué* del gobierno con base en principios o máximas del Estado; trata también del *cómo* del gobierno, representa el modo en que obra para fortalecer al Estado, hacerlo más poderoso.

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

Finalmente, una de las diferenciaciones más relevantes hechas por von Justi, con la cual adelanta el umbral del Estado social de derecho, consistió en separar a la policía y la administración de justicia. Su puente es la seguridad interior del Estado, pues la policía debe velar que cada quien cumpla con lo que exige la probidad, evitar que surjan pasiones que desacrediten a los ciudadanos, impedir el uso de pesos y medidas falseadas; asimismo, impedir conmociones, alborotos y sediciones, prevenir robos, cuidar calles y caminos, y evitar el ruido y las confusiones. La policía, hay que recalcarlo, no es un mero mecanismo represivo, sino una fuerza constructora; en su idea y espíritu yace el procurar el fomento de las fuerzas materiales, morales e intelectuales del Estado, lo mismo que el prevenir los males que puedan lesionar su existencia.

Al efecto, Justi contribuye significativamente a la comprensión del Estado moderno como Estado social de derecho, cuando define con toda precisión el papel de la administración de justicia como estimulante de la vida social. En realidad, dicha administración marcha en paralelo con la policía para asegurar un nivel óptimo de civilidad que favorezca el curso de las relaciones de producción, así como de las relaciones sociales en general.

Desde el punto de vista del grado de coerción aplicable a los súbditos, la policía debe tener por máxima general relativa a las costumbres, el castigar los crímenes y los excesos que turban a la seguridad y la tranquilidad pública, y estimular a los súbditos para no cumplir sus deberes y no esperar sacar ventaja de la impunidad.

La seguridad interior del Estado está fundada en la administración de justicia. Como los hombres están sujetos a tener disputas por causa de sus bienes, es dañino a la seguridad pública y la constitución de la República que ellos se hagan justicia por propia mano. Es conveniente que sujeten la decisión

de sus diferencias a la inteligencia de las personas que se han establecido para sentenciarlas. Por lo tanto, la calidad de la administración de justicia es determinante para la buena marcha de los negocios públicos, porque el modo como está administrada la justicia influye sobre la felicidad del Estado.

Von Justi discierne que "el objeto que se propone en la administración de justicia, es impedir los medios de hecho o violencias que ocasionan las diferencias que los súbditos pueden tener entre sí, y mantener la quietud y tranquilidad en el interior del Estado".<sup>56</sup> En contraste, la política debe estar atenta de las acciones y las conspiraciones que se forman en la República, y obrar con discernimiento y sin faltar a lo que la prudencia exige. En suma: jamás interpretar desproporcionadamente los objetos, ni los procederes de los súbditos, cuya vida y progreso está en sus manos.

Justi explicó un imperativo científico por el cual se debe definir a la policía ante otras materias y disciplinas; pues "no hay regla un poco extendida que no padezca alguna excepción, sea que se trate una ciencia juntamente con otra, sea que se trate separadamente según el orden y el enlace que ella exige; sería útil, sin embargo, para el progreso de las ciencias, que se fijasen sus límites. No se conoce una ciencia sino imperfectísimamente, cuando no se miran y ven todas sus partes, y se olvidan infinidad de cosas útiles cuando se tratan muchas ciencias de una vez".<sup>57</sup>

He aquí el principio de generalización de un suceso social, del cual no se puede prescindir tratándose de su validez universal, toda vez que en lo tocante a las disciplinas singulares es menester no olvidar que "cada una de ellas tiene

---

<sup>56</sup>. **Ibid**, p. 173.

<sup>57</sup>. **Ibid**, pp. XIII-XIV.

sus extensiones y limitantes".<sup>58</sup> Ha nacido la ciencia de la administración pública, aunque todavía lleva por nombre ancestral ciencia de la policía. Aún no recibe el bautizo y su nuevo nombre: administración pública.

Durante el siglo XIX la idea singular de policía se convirtió en la "materia administrativa". Tal como lo explicó un pensador: "administrando se lleva con regularidad los servicios públicos. Estos servicios determinan la materia administrativa (...) los servicios públicos que determinan a la materia administrativa corresponden a las diversas necesidades colectivas o sociales".<sup>59</sup>

Paralelamente, la simbiosis del Secretario de Estado y el Secretario del Despacho, que significó la acentuación de lo administrativo dentro de lo gubernamental -especialmente ante lo jurisdiccional-, impulsó el desarrollo de la policía, junto con los asuntos interiores y la diplomacia. El concepto de Secretaría de Estado y del Despacho acompañó al desarrollo de la teoría de la construcción del régimen político, cuya fabricación era visualizada como un procedimiento técnico peculiar, que facilita alcanzar el éxito en semejante empresa.<sup>60</sup> La organización gubernamental del Estado implicó la tecnicidad por la cual el gobernante funge como el artesano constructor de un Estado en perenne proceso de edificación, cuyo papel consiste en hacer transitar al pueblo de una situación caracterizada por la irracionalidad, a un orden racional. A la técnica política y la racionalidad debe sumarse la "ejecutividad", que consiste en el apego disciplinado de la administración pública al funcionamiento técnico.

---

<sup>58</sup>. *Ibid*, p. XI.

<sup>59</sup>. Oliván, Alejandro. **De la Administración Pública con Relación a España**. Madrid, Roix Editor. 1843 (1842). p. 44.

<sup>60</sup>. Schmitt, Carl. **La Dictadura**. Madrid, Revista de Occidente. 1968. pp. 40-43.

Qué mejor modo de rendir tributo a los cameralistas como creadores de la ciencia de la administración pública, que externando los créditos que les brindó Carlos Juan Bonnín, quien sabía de los antiguos cultivadores de la administración pública y a quienes identifica como los "economistas": a mediados del siglo XVIII ellos desarrollaron estudios sobre las prácticas del gobierno y la administración, de donde se derivan una buena cantidad de obras sobre estas materias; pero juzgaba que la administración pública era entre los economistas un manojo de temas aislados que no formaban parte general de la economía social. Llegó entonces la Revolución francesa, y antiguos conocimientos fueron revisados; así se encontraron errores y se replantearon los problemas.<sup>61</sup>

Se había dado un paso cualitativo hacia la nueva ciencia de la administración pública, gracias a la evasión de lo administrativo desde el nebuloso ropaje del antiguo arbitrista financiero y economizante. En efecto, "la administración pública pasa la valla del miserable círculo fiscal y aún del puramente económico, se presenta y se deja contemplar extensa, tutelar, benéfica, creadora, presidiendo a los destinos del país y proveyendo de elementos de poder y grandeza al Estado".<sup>62</sup>

Lo administrativo tiene su base en esta trascendental noción expresada por Oliván, en esa visión metafinancista y metaeconómica que trasciende un puro ejercicio arbitristico, conservando la materia central de la antigua policía: el bienestar social. He aquí el porqué de la ciencia de la administración pública, que a partir de la emergencia del Estado liberal de derecho sufrió una reducción sustancial de tareas y la pérdida de su principal materia del bienestar social, cuyo fomento se consideraba antagónico con el ideario liberal.

---

<sup>61</sup>. Bonnín, **Compendio de los Principios de Administración**, p. 22.

<sup>62</sup>. Oliván, obra citada, p. 4.



Incluso el que la policía permaneciera como un elemento del Estado de derecho, obedeció a su restricción en mera prevención de peligros, y el que fuera vaciada de la materia relativa al fomento del bienestar social.<sup>63</sup>

El desarrollo del derecho administrativo como una disciplina humanística fue la secuela de su desenvolvimiento como el marco normativo del nuevo Estado liberal de derecho, cuya base consistió en normar a las actividades administrativas que se restringieron solamente a las tareas traducidas a la aplicación de la ley. Esto produjo que una sustancial cuantía de la actividad administrativa que antaño ejercitaba el Estado absolutista, se redujera de manera drástica en términos cuantitativos, toda vez que cualitativamente el bienestar social, que era la finalidad existencial de la policía, fuera segregado como refractario del liberalismo entonces imperante. Esta peculiar circunstancia que afloró desde el origen del Estado liberal de derecho, fue la línea divisoria entre el derecho administrativo dedicado al estudio de las normas que aplica la administración pública, y la ciencia de la administración pública como depositaria del temario del bienestar social, al que Bonnin refirió como *moral de la administración*.

El bienestar social no sólo es el objeto existencial de la administración pública, sino la fuente de su legitimidad científica y una herencia que, a pesar del liberalismo del Estado de derecho, fue recuperada por el Estado social de derecho como un proyecto central. Esto no debemos olvidarlo porque esa legitimidad científica de la administración pública y ese bienestar social que es su objeto vital, han sido

---

<sup>63</sup>. Forsthoff, Ernst. **Sociedad Industrial y Administración Pública**. Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública. 1967 (1958). p. 87.

históricamente cuestionados por todos los liberalismos, lo mismo que al Estado social de derecho.