

**Von Justi, Juan Enrique, Ciencia del Estado, con un Estudio
Introdutorio de Omar Guerrero, Toluca, Méx. Instituto de
Administración Pública del Estado de México, 1996, 143 pp.**

Por Omar Guerrero* **

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

Difícilmente en la actualidad, la policía significaría lo que antaño; es más, hace mucho que dejó de significarlo. Tal como se puede apreciar en la versión española del *Compendio de los principios de administración* de Carlos Juan Bonnín, publicado en 1834, este gran prócer de la moderna ciencia de la administración afirmaba que "La policía entre los antiguos significaba la forma de institución de la sociedad y tenía un sentido político. Al perder este sentido entre los europeos, en lugar de constituirse en aquella vigilancia cuyo objeto es la seguridad, tranquilidad y salubridad públicas, degeneró en inquisición, carácter distintivo de la debilidad y la tiranía, es decir, el miedo que constituye la base de sus gobiernos".

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

* Profesor investigador de la UNAM y pertenece al Sistema Nacional de Investigadores.

** El texto constituye su intervención en la presentación de la obra el 13 de noviembre de 1996, en el Edificio Central de la Universidad Autónoma del Estado de México.

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

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

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

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

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

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

Von Justi afirmó lo siguiente:

"La policía es una ciencia tan poco conocida, que yo oso lisonjearme de ser el primero que haya dado de ella un sistema fundado sobre la naturaleza misma de la cosa, y que la haya tratado a fondo e independiente de todas las otras ciencias, que tienen alguna relación con ella. La mayor parte de los errores que se han cometido sobre este punto, provienen de haberse confundido la policía con la política.¹ Nosotros tenemos infinidad de libros de política, en los cuales los principios de esta ciencia se hallan perfectamente bien establecidos, pero por haber mezclado en ellos cantidad de cosas relativas a la policía, no se ha tratado una ni otra de estas ciencias como debía hacerse. En efecto, cada una de ellas tiene sus extensiones y sus limitantes. 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 los unos tienen hacia los otros; igualmente que para el gobierno, ahogar los partidos y las sediciones que se forman, y tomar las medidas necesarias para prevenirlas. Al contrario, el fin de la policía es asegurar la felicidad del Estado por la sabiduría de sus reglamentos, y aumentar sus fuerzas y su poder tanto como sea posible. Para este efecto ella vela en la cultura de las tierras, a procurar a los habitantes las cosas de que tienen necesidad para subsistir y establecer un buen orden entre ellos, y aunque respecto de esta última se emplea y se ocupa aún a procurar la seguridad interior del Estado, sin embargo, en esto no es más que un instrumento de la política, y nota las ofensas que no hieren a la constitución y al mejoramiento del Estado".

Justi agrega, igualmente, que:

"Muchos autores que han escrito sobre la policía, han confundido sus principios con los de Hacienda, dejando muy mal cumplidas sus empresas. Yo convengo en que estas dos ciencias tienen mucha relación entre sí. La policía es el fundamento y la base de la ciencia de Hacienda, y a ella le toca ver hasta que punto puede aumentarla sin vejación del público; más

¹ Justi se refiere estrictamente a Staatskunst, literalmente traducible por "arte del Estado"; pero cuya versión aceptada es "arte del Gobierno", según optaron por hacerlo muchos autores, salvo Puig y Gelabert, con quien compartimos su decisión muy atinada. En última instancia, el "arte del Estado" es la capacidad de gobernar a la Polis, y entre los griegos se llamaba política.

no impide esto, que estas dos ciencias tengan cada una sus límites. La policía trabaja a conservar y a aumentar las rentas del Estado por la sabiduría de sus reglamentos; y el que está encargado de la *Hacienda* se ocupa de descubrir medios para poder en tiempo de necesidad, o en la oportuna ocasión, subvenir a los gastos que está obligado a hacer".

Finalmente, Juan Enrique Von Justi afirmó que:

"Hay otros autores que han confundido la policía con la economía. En este número puede ponerse a (Jorge) Zinke, Consejero del Tribunal de Hacienda que estableció en el principio de su obra algunos principios fundamentales de la economía, de los cuales deduce los de la policía, después examina algunas circunstancias particulares de la primera, luego relativamente a la policía; de manera que independientemente de infinidad de repeticiones en que cae, no trata de policía conforme debía hacerlo, porque esta ciencia se extiende más que la economía, sin contar que omite una gran cantidad de artículos de policía importantísimos, de los que no trata sino muy de paso. Se esperaba con razón, que el difunto Canciller M. Wolff que ha escrito tantos libros y se proponía tratar de todas las ciencias con un modo sistemático, no olvidaría la policía; pero a él le ha gustado hacerlo por particulares razones, que no convienen siempre con la esencia y los límites de las materias de que trata, de hablar de la sociedad y de remontar a su origen; y aunque en estas obras da muchas máximas de policía utilísimas, mezcla en ellas tantas otras relativas a la moral, al derecho de la naturaleza y a la conducta de la vida, que no se puede mirar su libro como un tratado completo de policía".

Por todo lo anterior, considero que su libro *Grundsätze Der Polizeywissenschaft* (Elementos generales de policía), publicados en 1756, constituye la inauguración universal del estudio de la administración pública como una disciplina científica independiente. Von Justi es para la ciencia de la administración, lo que Adam Smith es para la Economía o Comte para la Sociología.

Los *Elementos* fueron vertidos al Francés en 1769; y después al Español, en 1784, por Antonio Francisco Puig y Gelabert. Esta es la versión que ahora ponemos al alcance del público.

La Prusia donde nació Von Justi se había educado en el Cameralismo desde los días de Federico Guillermo I y así permanecería hasta mediados del siglo XIX. Tal como lo comentó Schmoller, "La Prusia anterior a 1740

parece una escuela. Los funcionarios son maestros y el rey el gran pedagogo, que continuamente con la vara en la mano, castigando, premiando o corrigiendo, visita las clases. La burocracia es una *ecclesia militans*, un partido reformador en el Estado, que con las ideas de la ilustración y de la igualdad política, con la nueva educación cameralista luchaba contra una vieja sociedad y contra sus egoístas puntos de vista". No está demás comentar que incluso Federico Guillermo I había hecho que el futuro Federico II se entrenara en las faenas administrativas prácticas, dentro de la cancillería del reino.

Normalmente, un estudio introductorio que trata la obra de un autor, comienza hablando de la persona, refiriendo su biografía. Nosotros dejamos casi para el final la vida de Juan Enrique Von Justi, atendiendo la idea central de referirnos primero a la circunstancia del autor. Ahora entremos a tratar a la persona.

Con la vida y la obra de Juan Enrique Amadeo Von Justi (1717-1771), el cultivo de las ciencias administrativas llegó a su nivel más elevado de desarrollo. Ni antes ni después, los estudios alcanzaron la altura y calidad, que en la época en que fueron cultivados por Justi.

Traian Sofonea, un estudioso rumano de la administración pública, considera a Von Justi como el mayor cameralista. Su idea se haya confirmada unánimemente por todos los tratadistas actuales de las disciplinas administrativas.

Para llegar a realizar su obra escrita y profesoral, un hecho notable, no requirió mucho tiempo. En el lapso de su vida, de sólo 54 años de duración, Justi invirtió 21 años para realizar su notable y voluminosa producción de literatura administrativa, política, económica y financiera.

Von Justi nació en Brucken, Alemania. Su existencia combinó la participación en campañas militares en Bohemia y Moldavia, y los estudios universitarios, que realizó en Wittenberg, donde se graduó como Abogado con la tesis titulada *Fuga Militae*. Radicado en Dresde, desempeñó el cargo de Consejero en Sajonia, ciudad en la que no olvida los estudios y que le hacen obtener un premio otorgado por la academia Prusiana. Pero la etapa más importante de su vida ocurrió en Viena, donde comenzaron sus estudios sobre administración pública.

En Viena, la Reina María Teresa se esforzaba por afirmar el poder del Estado austríaco, cuidando en especial el mejoramiento administrativo y fiscal. En 1746 había establecido la Academia Teresiana cuyo objeto era la formación de los servidores públicos de lo interior y lo exterior, así como de los altos mandos militares. En un principio, Justi fue invitado a encargarse de una asignatura relativa a la cancillería, debido a su experiencia y buen gusto en la redacción de documentos oficiales. Corría 1750 cuando comenzó a impartir la cátedra llamada *Práctica de las ciencias camerales, comerciales y de la industria minera*.

En 1753 viajó a Gotinga, donde obtuvo el doble nombramiento de Consejero en Minería y Profesor en la Universidad. A partir de 1757, ya radicado en Alemania, comenzó sus estudios sobre política. Pero fue hasta 1765 que alcanzó el reconocimiento más elevado en su carrera administrativa, comenzada desde su estancia en Viena, cuando fue nombrado por Federico II como Superintendente de Minería.

Sólo tres años gozó de los frutos de sus logros políticos; en 1768 fue acusado de malversación de fondos. Justi murió en prisión en 1771, sin haber aceptado jamás los cargos que se le imputaban. En su libro sobre *Los Héroe*s, Tomás Carlyle explicó que "todo gran hombre tiene precisamente que ser sincero, un verdadero hombre, porque de no ser así carecería de la condición fundamental. Ni Mirabeau, ni Napoleón, ni Burns, ni Cromwell, ni hombre alguno capaz de realizar altos hechos, dejaron de convencerse de esta esencialísima verdad, y se preocuparon, ante todo, de ella".

Yo le creo a Justi.

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

La producción de literatura preparada por Justi obedece a un riguroso programa académico formulado originalmente en el prefacio de su obra *Economía de Estado*, que apareció en Leipzig en 1755.

Su segundo tratado es *Elementos Generales de la Policía*, que publica en Gotinga apenas un año después, es decir, 1756, y es la que aquí nos ha reunido.

Productor incansable, estando en Copenhague, Justi saca de la imprenta en 1757 su *Tratado Completo de las Manufacturas y Fábricas*. Dos años después (1759) da a la luz en Frankfurt y Leipzig, a la vez, su primer libro de política: *Compendio del Buen Gobierno*, trabajo que constituye una muestra de la versatilidad de Justi. En Berlín, durante 1760, publica su segundo documento politológico: *Naturaleza y esencia de los Estados*. En este mismo año aparece el primer tomo de la segunda obra monumental de Juan Enrique Von Justi: *Los fundamentos del poder y el bienestar de los Estados o exposición detallada de toda la ciencia de la policía*.

El último libro de Justi es *Sistema de Finanzas*, aparecido en el año de 1766.

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

El Dr. Guillermo Haro Bélchez hizo posible una notoria agregación de capacidades de colaboración, que asoció en la tarea al Instituto de Administración Pública del Estado de México, bajo su atinada presidencia, así como a los Institutos Nacionales de Administración Pública de México y España, además de la Agencia Española de Cooperación Iberoamericana y la Comunidad Autónoma de Madrid. A estas ilustres instituciones brindo tributo de gratitud y a Guillermo mi admiración, aprecio y reconocimiento.

ialpem
Revista

Instituto
de Administración
Pública
del Estado
de México

**Reforma del Estado, Gobierno y
Administración Pública
hacia el Nuevo Milenio**

MEMORIA

No. 32 Octubre - Diciembre - 1996