

# EL CAMERALISMO Y LA CIENCIA DE LA POLICÍA. RENACIMIENTO DE UN CAMPO DEL SABER

Omar Guerrero\*

## PRÓLOGO

En un trabajo publicado tiempo atrás, Jesús Reyes Heróles comentó que “muchas ideas son perennes: se resisten a ser enterradas o realizan el milagro de la resurrección, lo cual viene a ser la imposibilidad de su muerte” (Reyes Heróles, 1982: 29). Esta sentencia cabe del todo para el cameralismo, pues luego de muchos años se ha resistido a ser enterrado y, hoy en día, goza plenamente del prodigio de la resurrección. En efecto, el cameralismo ha constituido desde tiempo atrás un motivo de interés y fascinación para los científicos sociales, y no pocos estudiosos encuentran el origen de su disciplina en su ideario. Dentro del cameralismo, es la ciencia de la policía el motivo de mayor atracción, principalmente entre los administradores públicos, que también observan en su sabiduría las raíces remotas de su campo de conocimiento. Tal como lo vamos a observar, actualmente el cameralismo y la ciencia de la policía están siendo tratadas con intensidad y frescura.

## I. EL CAMERALISMO

Dentro de los estudios de las ciencias sociales, el cameralismo fue considerado por Albión Small como su capítulo perdido (Small, 1909: VII). Ello obedece a que, hace más de una centuria, el saber contenido en los libros cameralistas poco habían sido tratados como parte de aquellas disciplinas sociales. Actualmente el panorama es muy diverso.

### 1. La Cámara y el Cameralismo

El cameralismo es un proceso histórico y un movimiento intelectual cuyo origen se comprende diáfano por medio de la explicación de la voz “cámara”, de la cual asimismo derivan los vocablos cameral y cameralista (Schiera, 1968: 53). El origen de la voz es latino, *camera*, que en alemán se transforma en *Kammer*. El proceso idiomático completo es el siguiente: *Cameralis-Camera-*

---

\* Profesor de Tiempo Completo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

*Kammer*. La cámara fue antaño una tesorería al servicio de los monarcas medievales que se limitaba a la realización de operaciones financieras, toda vez que era la sede donde los ingresos eran guardados. Asimismo, también consistía en la rutina de las oficinas, en las cuales hacían su trabajo los empleados de los departamentos fiscales (Small, 1909: 18). En el siglo XVI la cámara del Estado absolutista conserva su nombre y parte de su idea original, pero se transforma en una organización con mayor trascendencia. Desde entonces los ingresos financieros no serán un fin en sí mismo, pues se considerará también su administración y uso, dejando la cámara de ser una institución meramente tributaria.

La cámara absolutista inaugura un estilo nuevo de trabajo administrativo. Los soberanos, considerándola como espina dorsal de la administración del Estado, establecieron un proyecto diverso al de sus predecesores medievales. Ellos no aspiraban a mantener el estado de cosas, sino el transformarlo de manera radical, motivo por el cual la administración pública fue profundamente reformada. Como los propósitos que perseguían se resumen en el progreso integral del Estado, la consecución de esta finalidad suprema supuso un proceso constructivo, un movimiento edificador que creó las condiciones materiales necesarias para tal efecto. Ese movimiento fue el cameralismo. Pero, como en los días del absolutismo dejó de ser un mero manojito de trámites oficinescos, se transformó en la racionalización del trabajo administrativo para fomentar la consecución de objetivos no administrativos, principalmente la felicidad de los súbditos y el bienestar del Estado. Es un espacio superior de sistematización, racionalización y organización del trabajo administrativo, con vistas a incrementar el poder del Estado. Asimismo, constituye una construcción teórica encaminada a explicar esos complejos procesos constructivos del Estado, y más aún, transmitirlos por medio de la cátedra y la publicación de libros. El cameralismo fue una técnica y una teoría de la administración pública que estuvo basada en una sociedad construida sobre propósitos igualmente peculiares (Small, 1909: 3, 591).

También el cameralismo trajo consigo la idea de un nuevo funcionario. En los países alemanes apareció un administrador público peculiar, el cameralista, que constituyó una especie dentro del tipo más general de servidor estatal. El cameralista fue el funcionario que ejercitaba tareas peculiares, pues no desempeñaba las clásicas actividades de todo Estado, es decir, las del interior, guerra y justicia, y sólo participaba parcialmente en las de hacienda. El cameralista estaba ocupado en las funciones

estatales de fomento, porque los soberanos los comprometieron directamente en la consecución de los fines del desarrollo del Estado. Como lo apunta Albion Small, “para los cameralistas el problema central de la ciencia era el Estado. Para ellos el objeto de la teoría social era mostrar cómo puede ser asegurado el bienestar del Estado. Los cameralistas 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” (Small, 1909: VIII). El cameralista fue un administrador público formado en los negocios gubernamentales, pero no únicamente por la vía de la experiencia y el experimento personal, sino también por el aprendizaje universal y sistemático impartido por las universidades. Fue a partir de 1727 un profesional de la administración pública formado en las aulas universitarias de Halle y Frankfurt del Oder, titulado en la Profesión de Economía, Policía y Cameralística. Dicho sea de paso, el célebre Alejandro von Humboldt se graduó en esta profesión.

### **2. Las Ciencias Camerales**

Tal como lo hemos observado, en el mencionado año de 1727 las ciencias camerales comprendían básicamente una trilogía formada por la economía, la policía y la cameralística. Por consiguiente, estas disciplinas eran enseñadas bajo el mismo programa docente, pero atendiendo cada cual su propia materia. La cameralística, cuyo objeto de estudio eran los principios de la administración del patrimonio del Estado, es decir, sus bienes y recursos, era una especialidad académica consolidada. Trataba lo relativo a la administración de los bosques y cotos de caza explotados por el Estado en su beneficio, así como la gerencia de las minas, salinas, fincas, ingresos por vía tributaria no propiamente fiscal (que era estudiada por la economía), prados y todo tipo de estancos que proveían de recursos al Estado como persona de derecho civil. Por su parte, la economía estaba relacionada con todo aquello que hacía brotar la riqueza porque se ocupaba en la producción y el consumo, el comercio y el tráfico en el interior de la sociedad. Los profesores de la materia distinguían la economía pública, relativa al Estado, y la economía privada como propia de la sociedad (Schiera, 1968: 333-340, 402-424). No está de más comentar que un estudio de treinta y dos universidades alemanas, escandinavas, holandesas, suizas y austriacas publicado en 1755, registró tres cátedras en economía,

precisamente en Suecia, y en Güttingen y Rinteln en Alemania. En 1755 persistían las cátedras en Halle y Frankfurt del Oder. Sin embargo, Juan Fürstenau, en la Universidad de Rinteln, era en ese entonces la principal representante de las ciencias camerales a mediados de siglo (Tribe, 1988: 46). Finalmente, la policía, que se identificaba esencialmente con la administración pública, era la disciplina que cuidaba que la economía produjera bienes y servicios en la sociedad, y la cameralística lo hiciera en el Estado. A la policía le correspondía emitir, ejecutar y hacer cumplir las provisiones tendentes a nutrir el poder del Estado, que también tenía como propósito hacer prosperar a la sociedad.

Pasado el tiempo y tomando como base la evolución teórica de estos campos del saber, a mediados del siglo XIX seguían siendo tres disciplinas, pero diferentes: policía, comercio y finanzas. En un principio se referían a las teorías sobre la administración de los ingresos fiscales, para luego referir a las ciencias del Estado en general (Small, 1909: 18). Las disciplinas camerales fueron ciencias del Estado, se referían al Estado, pero no en general, sino principalmente a su administración pública. Cada una de ellas tuvo un objeto propio, pero referente al Estado. Cuando los cameralistas estudiaban el comercio lo hacían con relación al Estado, es decir, al auspicio de su vigor y su fuerza. No les interesa tanto el crecimiento del comercio en cuanto tal, sino principalmente con relación al incremento del poder del Estado. Ocurría cosa similar con las otras disciplinas. El título de una obra sintetiza esta idea: *Los Fundamentos del Poder y el Bienestar de los Estados*, publicada por Juan Enrique von Justi en 1760-1761. Las ciencias camerales, ya se trate de la economía, la policía o la cameralística, ya lo sea el comercio o las finanzas, no tuvieron más propósito que hacer prosperar al Estado y ayudar a desenvolver su potencia.

En efecto, la idea precedente fue desarrollada principalmente por Juan Enrique von Justi. En palabras suyas, un Estado consiste en una multitud de personas relacionadas entre sí por medio de la mutua dependencia y por ciertas instituciones, para con sus energías sumadas y bajo un poder supremo, promover su felicidad. La categoría principal de este proceso es el “medio”, que significa la posesión de suficientes bienes que se ponen en manos de seres humanos, de acuerdo a la posición social que ocupan, para alcanzar todas las conveniencias de la vida (Justi, 1996: 23). Los medios del Estado consisten en toda clase de bienes muebles e inmuebles poseídos por los súbditos o por el Estado mismo. Pero, principalmente, son los talentos y destrezas de las personas que forman al Estado.

## Antología sobre la Teoría de la Administración Pública

Las ciencias camerales estudian al Estado, desde el punto de vista en el cual los medios constituyen las posibilidades potenciales o efectivas para su desarrollo. Por lo tanto, según lo refiere Von Justi, la ciencia estatal por excelencia, la política, está en íntima relación con las ciencias camerales, las cuales, desde la perspectiva del Estado, se encuentran entre las ciencias que lo estudian. El conjunto de estas ciencias del Estado está integrado por la política, la economía, la cameralística, la policía, el comercio y la gerencia. Las ciencias del Estado alemanas constituían un ejemplo comprensible de su campo, caracterizado por un cuerpo de conocimiento basado en criterios prácticos. Esto se puede corroborar abriendo cualquier catálogo universitario alemán del siglo XIX, donde el título “ciencias del Estado y camerales” aparece junto con la historia, la filosofía, las ciencias naturales, la filología, el derecho y la medicina. Dependiendo de la década y el lugar, se encontrarían bajo ese título conferencias sobre economía, estadística, finanzas, política, ciencia de la policía –que David Lindelfeld afirma que hoy en día significa aproximadamente “administración pública”–, agricultura, silvicultura, minería, tecnología, política social y sociología (Lindelfeld, 1997: 6).

El propósito de la política era garantizar la seguridad integral de la comunidad contra los peligros internos y externos. No está por demás recordar que la economía tiene como objeto preservar e incrementar los bienes de la sociedad, y la cameralística enseñar cómo se usan estos medios para la promoción del Estado. Por su parte, la ciencia de la policía estaba relacionada con la conducta y sostenimientos de los súbditos, y su misión es poner en equilibrio lo que los súbditos del Estado pudieran utilizar en una posición cómoda y provechosa. Por su parte la ciencia comercial estaba formada por dos disciplinas diferentes, la primera de las cuales se refieren al comercio en sí, en tanto que la segunda trataba de las medidas por medio de las cuales podían ser establecidas empresas comerciales y hechas florecer. Finalmente, la gerencia (*Haushaltuskunst*) se encaminaba a mostrar cómo los recursos de las personas particulares pueden ser preservados, incrementados y usados. De acuerdo con Von Justi, todas estas ciencias deben incrementar los medios del Estado para acelerar sus procesos de desarrollo (Justi, 1996: 13-14).

Es importante comentar que la gerencia tuvo un vocablo sinónimo: *management*. Dentro del abigarrado mundo de los conceptos cameralistas, destaca la voz *manage* o *managieren*, utilizada por los cameralistas Julio Bernardo von Rohr y Guillermo

Schröder. Keith Tribe cita en particular un pasaje de Von Rohr donde el gobernante es considerado como un buen *managieren* si es que cuenta con la lealtad de los súbditos, pero siempre y cuando siga los consejos de Aristóteles y les provea de felicidad más que de castigos. Schröder, por su parte, escribió que el *manage* del territorio del gobernante consiste en su apropiada distribución y expedición, así como de su alargamiento, es decir, en dos palabras: *distribuyendo* y *augmentando*. Tribe infiere que claramente ambas voces resuenan en el moderno *management*, tanto en lo que atañe al gobierno político como a la administración industrial. Naturalmente, en francés recuerda directamente al *ménage*. Durante el siglo XVIII esas voces se usaban cotidianamente en Alemania, pero restringidas a la vida doméstica y la organización de la casa, si bien se extendía al avituallamiento de las tropas. En inglés, la palabra *manage*, que deriva de las mismas raíces francesas, así como el alemán *managieren*, podemos descubrir que está compuesta de dos vocablos: *mannège* y *ménage*, la primera de las cuales denota liderazgo en sentido entrenamiento de los caballos, mientras en el segundo se empleaba cuidadosamente para referir al esposo. Ambos términos, por un proceso de confusión y entremetimiento, derivaron en *manage*. En el alemán moderno, esa voz, introducida como anglicismo, hoy se escribe como *das management* para denotar la organización de la actividad de asociación empresarial. Desde una perspectiva moderna, *managieren* significa un sinónimo de lo que antaño los cameralistas usaron como *oeconomie* y *wirtschaft*, en sentido de domesticidad (*housholding*) (Tribe, 1984: 270-271).

### 3. El Cameralismo Multidisciplinario

Como es observable, las ciencias camerales fueron más que una doctrina económica alemana temprana y tampoco fueron tan limitadas como se podría pensar. No constituyeron una materia meramente económica en el sentido moderno del término, sino un conjunto de disciplinas tocantes a las doctrinas económicas, la ciencia política, la administración pública y la tecnología, así como las ciencias naturales. Todos estos campos del saber fluían libremente a través de los límites disciplinarios erigidos por generaciones posteriores. Los cameralistas no fueron los primeros análogos modernos de los economistas o los politólogos, pues fueron igualmente químicos, agentes forestales, mineralogistas y tecnólogos. Más aun, los cameralistas se veían a sí mismos como profesionales con formación universitaria, como los médicos o los

abogados (Wakefield, 2009: 138), pues como lo hicimos saber, ellos se matricularon en la Profesión en Economía, Policía y Cameralística. A lo largo del siglo XVIII incursionaron en academias y universidades, proyectándose a sí mismos, así como a su visión profesional. Como las ciencias camerales eran disciplinas naturales y sociales, sus cultivadores promovieron tanto las visiones de la naturaleza, como las instituciones político-económicas.

Un vívido pasaje de Von Justi reproducido por Albion Small, brinda un escenario nítido de la formación integral de los cameralistas en las ciencias naturales y las ciencias sociales: “el tradicional profesorado de política en las universidades podría ser preparado en lo que los embajadores y ministros pudieran con ventaja escuchar al ocuparse de los negocios de Estado, y que las doctrinas formuladas no parecieran ridículas a los actuales funcionarios y estadistas. El profesor de química podría adquirir tal carácter, que sería preparado para enseñar su materia, y dejar de dedicar su tiempo meramente a la teoría de la composición medicinal (...) Del mismo modo, el maestro de mecánica podría ser preparado para explicar la maquinaria de la construcción y operación de minas, y el profesor de ciencias naturales ser habilitado para impartir conocimientos adecuados de metales y fósiles en general. Estos profesores, a los que se debe agregar el catedrático de ingeniería civil y militar, si fueran escogidos entre hombres de talento, experiencia y saber, integrarían una facultad que puede ser extraordinariamente útil para la vida civil” (Small, 1909: 303).

En Bade esta dualidad disciplinaria estaba presente en la formación profesional de los cameralistas. En 1838 los estudios realizados fueron integrados por tres niveles progresivos: estudios preparatorios, estudios especiales y ciencias complementarias. El programa sumaba tres años y medio de lecciones y prácticas, que estaban organizados en siete semestres, a través de los cuales se impartían 28 cursos. Los estudios preparatorios comprendían la enseñanza de la aritmética, álgebra, geometría y trigonometría, mecánica y contabilidad; así como zoología, botánica, geología, geografía, física y química (Lenoël, 1865: 155-158). Los estudios especiales comprendían el aprendizaje de asignaturas relativas a la agricultura, ciencia forestal, minería, tecnología, ciencia del comercio e industria. La parte troncal de estos estudios versaba sobre administración pública, ciencia de las finanzas, derecho administrativo y práctica administrativa. En fin, el plan de estudios culminaba con la enseñanza de ciencias complementarias, a saber:

enciclopedia jurídica, derecho público general, derecho privado y procedimientos, entre otras más.

El siglo XXI es adecuado para repensar el cameralismo, un término que fue definido y redefinido en las batallas disciplinarias de los dos siglos precedentes. Ciertamente los economistas, los sociólogos, los politólogos y los administradores públicos han reclamado a los cameralistas como sus antepasados disciplinarios. Pero la obsesión por la genealogía disciplinaria ha oscurecido lo obvio, es decir, que los cameralistas, como miembros de una clase profesional moderna temprana, están muertos (Wakefield, 2009: 5). Debido a que están extintos, no tienen un cuerpo disciplinario o profesional moderno, por lo que se ha tratado de absorberlos en los marcos de conocimiento existentes. De aquí el gran valor que hoy en día se tributa a los cameralistas.

## II. LA CIENCIA DE LA POLICÍA

Por su parte la policía fue teniendo un significado peculiar, conforme su concepción tendió a definirse con mayor precisión. Todo esto ocurrió entre los siglos XVI y XVIII. Sin embargo, su raíz grecolatina no debe olvidarse porque contribuye con mucho a entenderla mejor.

### 1. Etimología de la Voz Policía

Marcel Prélot observó el parentesco habido entre la palabra policía y otras voces similares. Ellas son: “*é polis*: ciudad, Estado, recinto urbano y comarca, así como la reunión de ciudadanos que forman la ciudad; *é politeia*: Estado, constitución, régimen, república y ciudadanía en el sentido del derecho de los ciudadanos; *ta politica*: plural neutro de *politicos*: las cosas políticas, los asuntos cívicos, todo lo que concierne al Estado, su constitución, su régimen político, la república y la soberanía; *é politiké*: (techné): el arte de la política (Prélot, 1961: 5). De aquí la *politeia* se latinizó como *politia* y de ésta nace la voz policía. “*Politeia*” es el título de la celeberrima “República” de Platón.

Juan Enrique von Justi refrenda el hecho de que fueron los griegos los que dieron el nombre de policía a la ciencia del derecho público, que consiste en el conjunto de las leyes que forman la constitución del gobierno de un Estado. Esta constitución comprende todas las leyes políticas y civiles para la seguridad, y la fuerza interior y exterior del país. Von Justi agrega que de la voz policía, que deriva del griego *polis*, ciudad, se formó la palabra latina

“policía”. Posteriormente la policía se dividió en diversas partes, a saber: la agoranomía que era relativa a los reglamentos para los mercaderes, el comercio y las mercaderías; y la astinomía que comprendía las reglas para la policía de las ciudades, entre otras modalidades más (Justi, 1791: 379-380). Nacida de la tradición política griega, y pasada por el tamiz romano, la *policía* fue la voz castellana con que se comenzó a llamar a ciertas funciones promotoras del Estado en el seno de la sociedad. Los franceses la llamaron *police*, los italianos *polizia*, los ingleses *policy* (*police* y *polity*) y los alemanes *polizei* y *policey*. El camino fue abierto y el concepto de policía transitó con gran rapidez, para identificar las funciones promotoras del Estado.

En Alemania la voz *polizei* comenzó a ser utilizada a partir de 1521, cuando el emperador Carlos V la usó para comunicarse con los Estados territoriales en idioma francés, pues optó por ese término a falta de un equivalente alemán (Dorwart, 1971: 15). Sin embargo, el concepto “Estado de policía” como ente que regula las actividades de individuos para la promoción del bienestar general, fue adoptado por los príncipes territoriales, incluyendo al de Brandenburgo, pero no por el Sacro Imperio Germánico dirigido por Carlos. Hacia el siglo XVIII la palabra *polizei* se había convertido en sinónimo de Estado de bienestar (*Wohlfahrt*), lo que implicaba las regulaciones legislativas y administrativas en la vida pública y privada de la comunidad civil, con la finalidad de establecer el buen orden y la seguridad en pro del bien común. En fin, en ese siglo la policía adquirió un significado estricto junto con los conceptos de justicia, guerra y hacienda, sin perder ningún atributo de su original concepción que la identificaba con toda la actividad estatal (Baena del Alcázar, 1968: cap. II).

### 2. El Estado de Policía

Von Justi explica que el origen de la sociedad fue la necesidad de reunir fuerzas y voluntades de muchas familias, para su defensa y bienestar común. El propósito se orientó a gozar una vida más segura, tranquila y cómoda, merced al carácter recíproco de los socorros, los servicios y la asistencia mutua. Sin embargo, como los errores humanos eran comunes, las pasiones desbordadas, los encuentros peligrosos y el amor propio prevalecía, fue necesario la creación de leyes y reglamentos para mantener el orden entre los hombres de tal modo reunidos (Justi, 1791: 377, 399).

En las sociedades civilizadas todas las leyes deben ser dictadas por medio de la razón, estar conformes con la equidad

natural y orientarse al bien general, así como al beneficio de todas las clases sociales. Von Justi discierne que estas leyes sólo deben sustraer al hombre lo menos posible de su libertad original, y únicamente por cuanto sea suficiente para conservar el orden general y la obediencia indispensable. La libertad del hombre social consiste en la sumisión igual de todos los miembros a leyes justas y sabias, cuyo poder sólo despojaría al ser humano de la facultad de hacer el mal. De manera que los buenos seguirían voluntariamente estas leyes, en tanto que la fuerza obligará a los malos a someterse a las mismas.

Sin embargo, Von Justi aduce que no basta que haya buenas leyes si no existe en la sociedad una potencia ejecutiva suficiente para mantenerlas, hacerlas observar y castigar a los contraventores. En efecto, si este poder no es suficiente puede resultar el caos, el triunfo de los poderosos y la opresión de los pobres (Justi, 1791: 379). Opuestamente, si es un poder absoluto, ilimitado y sin freno, de él puede brotar la tiranía. Es necesario que este poder esté balanceado para que él mismo esté sometido a la ley. No obstante, esta exacta balanza es deseable, pero difícil de hallar y conservar.

Es cierto que en el siglo XVIII la regulación de la vida privada y su actividad, bajo el poder de policía, había logrado tal intensidad particularmente bajo los gobernantes alemanes, que personificaba típicamente al Estado de policía europeo. Este hecho obedeció al imperativo del desarrollo en Prusia, un principado alemán, el cual requirió una administración pública más eficiente para hacer cumplir las reglamentaciones de policía (Dewart, 1971: 12-13). Pero el Estado prusiano no fue sino un aspecto de la evolución universal de las ideas y las prácticas administrativas en Europa occidental, dominantes después de la Edad Media. Entonces existía un clima universal de pensamiento que impregnó a todo el sistema estatal europeo, aunque las ideas no se expresaran uniformemente en todos los Estados.

Por tal motivo el caso francés es diverso al de Alemania. En Francia el desarrollo rápido y precoz de la unidad territorial, la centralización monárquica y la modernización de la administración pública, produjo que una problematización conceptual temprana de la policía. Sin embargo, no se desarrolló del modo teórico que fue notorio en Alemania. Su conceptualización derivó fundamentalmente de la práctica administrativa, pero se llevó a cabo sin un sistema de categorías. Más bien la policía se desarrolló e institucionalizó a través de medidas administrativas, ordenanzas

y edictos, así como por medio del memoriales y proyectos que no fueron elaborados en las universidades, sino preparados por personajes que merodeaban en los pasillos de las oficinas de la administración pública. Ellos eran principalmente funcionarios en activo, o bien, aspirantes a ingresar en la misma, así como individuos despedidos de entre sus filas. La policía igualmente fue un foco de atención de pedagogos políticos, principalmente los consejeros de príncipes, así como entre los preceptores de los delfines del reino (Foucault, 2004: 325). En Francia no se produjeron grandes tratados teóricos similares a la ciencia de la policía alemana, ni noción alguna del Estado de policía. Sin desarrollo doctrinario las ideas están imposibilitadas de diseminarse.

El desarrollo intelectual sobre el Estado de policía en Alemania ocurrió a partir del siglo XVI. Y fue hasta el segundo cuarto del siglo XVIII cuando las universidades se convirtieron en centros de formación de los administradores públicos, los cuales se ocuparon del desarrollo de las fuerzas del Estado y de la reflexión teórica sobre las técnicas establecidas para alcanzar el crecimiento de esas fuerzas. De aquí la verdadera singularidad alemana, es decir, una elaboración académica inexistente en Europa llamada ciencia de la policía. Ella será una disciplina casi exclusivamente alemana que en el siglo XVIII se difundirá por todo el continente y entonces sí tendrá una influencia multinacional. De ella emanaron teorías sobre la policía, libros sobre la policía y manuales de policía para los administradores públicos.

### **3. Origen y Desarrollo de la Ciencia de la Policía**

Von Justi explica que, de entre las leyes, existen algunas que arreglan los derechos de los que mandan, así como de los que están obligados a obedecer al gobierno y la administración. Estas son las leyes constitucionales y políticas del Estado. Hay otras leyes que aseguran a cada quien sus propiedades, goces y disfrutes, se trata de las leyes civiles. Existen finalmente leyes relativas a las circunstancias locales, y el beneficio, la seguridad y la comodidad de los individuos, que son propiamente las leyes de policía. Von Justi agrega que el conocimiento de las primeras es propio de la ciencia del derecho público, el de las segundas el derecho privado (o civil) y el tercero del “arte de la policía”. El conocimiento de estas tres tipos de leyes forman lo que se llama “ciencia del gobierno” (Justi, 1791: 379).

Como lo hace saber Roberto von Mohl, la ciencia de la policía fue una disciplina tratada casi exclusivamente por escritores

alemanes, porque otras naciones, aun produciendo excelentes trabajos, no llegaron a desarrollar un sistema científico de la misma. Von Mohl configura su evolución como disciplina científica: el primer periodo comienza en el siglo XVI y está caracterizado por la inmadurez de la literatura sobre la policía para asentarse sobre bases científicas. La causa obedece a la debilidad de los conceptos de Estado y administración, apenas en proceso formativo. El segundo lleva un sello significativo: cursado durante el siglo XVIII, este periodo corresponde al cameralismo. En él, los fenómenos administrativos se han separado de las materias relativas al derecho. Aunque el nivel científico no es elevado, el proceso formativo de las ciencias camerales es acelerado y consistente. El tercer periodo comprende la consolidación de la ciencia de la policía con base en un alto nivel científico y mayor autonomía. Esta época corresponde, según Von Mohl, al tiempo en que Von Justi está en actividad; es decir, en la segunda mitad del siglo XVIII. Nosotros agregamos un cuarto y último periodo, relativo a la renovación de la policía dentro del Estado de derecho, época inaugurada por Von Mohl, que se prolongará a través de otros pensadores cuando la policía deja su lugar a la administración pública, y así culmina su tiempo vital.

En los siguientes pasajes vamos a seguir el relato de Von Justi sobre el estado del arte de la ciencia de la policía: antes del siglo XVIII fueron escritos algunos libros sobre la policía, y aunque hubo algunos textos cuyo título parece anunciarla, pocas personas comprendieron lo que significa propiamente la policía. Ello ocurrió principalmente porque la confundieron con la política y no establecieron principios de gobierno que tuvieran algo en común con la materia. Más bien la literatura sobre la policía fue abundante a partir del siglo XVIII. Sin embargo, si se colocan aparte los libros que confunden la policía con otras disciplinas, quedan muy pocas obras que traten propiamente la materia. Tal es el caso del libro de una persona de apellido Boters titulado *Aviso Importante para Establecer una Buena Policía* (Estrasburgo, 1596), la *Policía Histórica* del señor Schrammens (Leipsig, 1605) y la *Policía de la Biblia* de Reinkings. Asimismo, en el siglo XVIII se publicaron tratados de policía en cuyas páginas existe una idea justa y completa de esta ciencia, pero según Juan Enrique von Justi, son tan defectuosos que no vale la pena consultarlos (Justi, 1996, 15-16). Entre ellos se debe citar el que se titula *Proyecto de Reglamentos para Establecer una Buena Policía*, cuyo autor se propuso tratar sistemáticamente la materia, pero sin lograr su propósito y nada contiene para que pueda fijar la atención del lector.

Von Justi cuenta que un autor cuyas iniciales de su nombre son M. C. D. de L. escribió un texto en 1739 que tiene por título *Proyecto para Establecer una Buena Policía*, pero en sus páginas esta ciencia no es tratada de un modo sistemático y están llenas con abundancia de quimeras que no tienen relación alguna con la materia. Lucas Federico Langemak publicó un libro titulado *Retrato de una Policía Perfecta* (Berlín, 1747) en el cual los principios de esta ciencia son tratados de una manera filosófica y adecuada, aunque en algunas partes habla de la policía en forma meramente ilustrativa, por lo que la obra no constituye un sistema completo de policía. El señor Better publicó muchas obras sobre la policía, entre las cuales destacan *Reflexiones sobre el Establecimiento de una Buena Policía* (1736), así como su *Instrucción Útil sobre la Policía más Ventajosa al Gobierno* (Wezlar, 1753), que parecía prometer alguna cosa atractiva sobre la materia; y aunque el autor se lisonjea en su último libro de ser el primero que ha tratado a la policía de un modo sistemático, Von Justi concluye que falta mucho al respecto (Justi, 1996, 16-17).

No obstante lo expuesto, Von Justi alega que los autores extranjeros no tienen que reprochar a los alemanes sobre sus escritos acerca de la policía, y aunque los franceses y los ingleses trataron algunos ramos de la materia, no lo hicieron con el orden y la sistematización que requiere. Ellos cuentan con libros que tienen mérito, pero destaca solamente el *Tratado de la Policía* del francés Nicolás Delamare, que contiene una gran cantidad de cosas útiles, aunque le falta sistematización, y sus principios no están fundados sobre la naturaleza de la materia que trata (Justi, 1996, 17). Por consiguiente, Von Justi estima que el voluminoso manual de Delamare no es nada depreciable, principalmente porque consideró a París como una ciudad que merecía un código de policía. Para desarrollar su trabajo Delamare dispuso de toda la información pertinente que estaba atesorada en archivos y bibliotecas, que eran centros de documentación inapreciables. El autor francés proyectaba completar y perfeccionar un plan original de su obra compuesta en doce libros, de los cuales pudo publicar seis, quedando la obra inconclusa (Delamare, 1729: I, 1). Delamare también proclamó ser quien fundó el estudio de la policía, pues nadie hasta entonces había escrito sobre ella, ni nadie había reunido sus leyes para procurar su conocimiento y facilitar su estudio (Jordana de Pozas, 1944: XI-XII.).

A lo largo de su vida, Von Justi desarrolló la doble carrera de ser un prolífico escritor y educador, y el administrador en la empresa central de la minería estatal austriaca, entonces una importante fuente de ingresos para la corona. Es por este motivo que tuvo la oportunidad de disertar dos conferencias inaugurales en 1750 frente a la reina –y la emperatriz María Teresa–, soberana que lo había nombrado no sólo como profesor en la Academia de Ciencias Camerales recién establecida, sino también como consejero de minas. Jürgen Georg Backhaus argumenta que estas conferencias sobre ciencias camerales son verdaderamente el comienzo de la moderna ciencia económica. Esta disciplina ya no era el conjunto de las ciencias camerales consideradas como el arte de gobernar, tal como se habían enseñado hasta entonces (Backhaus, 2009: XI-XII). Von Justi más bien formuló una ciencia económica con el Estado como actor central, pero no único. Este enfoque de la economía política se sitúa sobre tres planos: el mercado junto con el Estado actuando juntos, el Estado mismo y la tecnología, ya que está disponible tanto para los participantes del mercado como para el Estado.

Posteriormente Von Justi manifestó en su libro *Economía de Estado* (publicado en 1755) que haría una obra exclusiva destinada al estudio de la policía, y así distinguir ambas 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 policía y decidió poner el remedio. Afirmó enfáticamente que la policía era una ciencia tan poco conocida, que él considera ser el primero que la trató como un sistema fundado sobre la naturaleza misma de la materia, y que la abordó a fondo e independientemente de otras ciencias que tienen alguna relación con ella (Justi, 1996, 12).

### **III. LA CIENCIA DE LA POLICÍA EN EL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO**

La ciencia de la policía constituye una etapa determinante en la historia del pensamiento administrativo. Luego de una larga evolución a través de muchos años, que comprende una multitud de naciones y culturas, el pensamiento administrativo alcanzó en el siglo XVIII la condición de ciencia establecida. En Alemania, la labor de Juan Enrique von Justi, Roberto von Mohl y Lorenzo von Stein fue la obra conceptual que produjo las bases de la ciencia de la policía como parte legítima de las disciplinas sociales.

### **1. El Papel de Juan Enrique von Justi**

Con Juan Enrique von Justi el pensamiento administrativo alcanzó su fase superior, porque él entendió los conceptos como categorías científicas. En su pensamiento destaca el estudio de la policía, que antes del siglo XVIII no se había concebido adecuadamente al permanecer incógnita dentro de un mundo gubernamental indiviso; era todavía un suceso anónimo e indiferenciado dentro otros fenómenos estatales. La identificación y definición de la policía dentro de los negocios públicos consistió en el desarrollo de un conocimiento singular, que dejó de estar confundido o subordinado a otras materias como la política, la hacienda y la cameralística. Paralelamente, la expresión “policía” emanó del imperativo de una mayor gobernabilidad a través de una nueva administración pública, cuyos integrantes obtendrían mayor profesionalización. Esto mismo impulsó una formación propiamente administrativa de alta función pública en los asuntos interiores, la diplomacia, las finanzas y la economía, así como la preparación de los funcionarios en la retórica y la hermenéutica. Von Justi desarrolló una ciencia fundada en principios generales, y estableció las bases y las categorías para el desenvolvimiento de la policía.

El destacado pensador alemán partió del imperativo científico de diferenciar a la policía y otras disciplinas, porque juzgó que no existe regla general que no tenga excepción, sea entre ciencias emparentadas o sea una disciplina que se aborde separadamente. En todo caso, es útil para el progreso de las ciencias que se fijen sus límites con claridad, porque no se conoce una disciplina sino de manera imperfecta cuando se obvian todas sus partes y se pasan por alto temas útiles, al paso de que se tratan muchas ciencias al mismo tiempo. He aquí el principio de generalización de un hecho social del que no se puede prescindir tratándose de su validez universal, toda vez que en lo tocante a las disciplinas singulares Von Justi asegura que es menester no olvidar que cada una de ellas tiene su extensión y sus límites. Dentro de esta atmósfera disciplinaria, “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” (Justi, 1996, 22).

Como lo hicimos saber, Von Justi distinguió a la policía, por un lado, y la cameralística y la economía por el otro, y asimismo la diferenció de la política. En este punto, Michel Foucault explica que, a través de la distinción con la política, esta última asume una tarea fundamentalmente negativa: defender al Estado de sus enemigos;

en tanto que la policía se atribuye la función positiva de nutrir por igual la vida de los ciudadanos y la fuerza del Estado. Pero como la policía entraña una dualidad funcional: expandir las fuerzas del Estado y estimular la prosperidad de la sociedad, Foucault apunta que la policía es lo que capacita al Estado para incrementar su poder y ejercer su fuerza al máximo. Por consiguiente, la policía tiene que mantener felices a los ciudadanos, entendida la felicidad como supervivencia, vida y vivir mejor (Foucault, 1982: IX). Foucault aquí identifica lo que considera ser el propósito del arte moderno del gobierno, la racionalidad estatal, que consiste en que el desarrollo de los elementos constitutivos de la vida de los individuos, nutra al mismo tiempo el desenvolvimiento del poder del Estado. Con Von Justi el concepto de “poder” se aparta de las categorías que lo identifican con el dominio y la jerarquía (Justi, 1996, 23). Como el poder estatal radica en la propiedad de la ciudadanía, el Estado es más poderoso en función de la prosperidad de sus habitantes.

Von Justi identifica claramente la idea de la policía, cuando enuncia que por ella se entiende el arte de establecer reglamentos interiores en forma tal que el bienestar de las familias y de los particulares, se encuentre enteramente ligado con el bien del Estado (Justi, 1791: 380). Explica que la policía puede considerarse bajo dos aspectos: en un sentido amplio la policía comprende los reglamentos establecidos para el bien interior del país en general, así como el de los individuos que lo habitan independientemente de la clase social a la que pertenecen. En este sentido se “comprende bajo el nombre policía las leyes y reglamentos que conciernen al interior del Estado, que se orientan a afirmar y aumentar su poder, y hacer un buen uso de sus fuerzas y procurar la felicidad de los súbditos. En una palabra, comprende el comercio, la hacienda, la agricultura, las minas, las maderas y los bosques, entendiéndose que la felicidad del Estado depende de la inteligencia con que todas estas cosas son administradas” (Justi, 1996, 21). En un concepto limitado se designa como policía todo lo que contribuye a la tranquilidad, buen orden, disciplina del país, y conservación de la vida privada de cada miembro de la comunidad (Justi, 1791: 380-381). Aquí “se refiere a todo lo que contribuye a la felicidad de los ciudadanos, y principalmente la conservación del orden y la disciplina. Comprende, pues, los reglamentos que miran a hacerles la vida más cómoda y procurarles las cosas que necesitan para subsistir” (Justi, 1996, 21). La buena policía reúne invariablemente el interés del soberano y el de todos los vasallos; el de todas las clases sociales con el de todos los particulares; el beneficio de todo

el Estado con el del mayor número posible de sus individuos. Y sólo priva de su libertad natural al hombre en sociedad, en lo que es esencial para mantener el orden general.

Juan Enrique von Justi es reconocido universalmente como uno de los fundadores no sólo del moderno pensamiento administrativo alemán, sino también de las ideas políticas y económicas. En 1798, un cuarto de siglo después de su muerte, el economista Heinrich Bensen le rindió homenaje al afirmar que incluso hoy en día se asume que es la voz principal en el campo económico. Las interpretaciones del siglo XX no han sido menos entusiastas. Von Justi ha sido llamado el creador de la economía política alemana, el constructor del primer sistema de teoría financiera en Alemania y el inventor de la moderna teoría de la administración pública. Ha sido elogiado por haber escrito los libros más importantes del siglo XVIII sobre la hechura de política económica y por haber perfeccionado al cameralismo (Adam, 2005: 11 y 12). Por su parte, Joseph Schumpeter califica a Von Justi como un teórico que vio un argumento práctico a favor del *laissez-faire*, con tanta claridad como lo hizo Adam Smith. Consiguientemente, la burocracia, mientras guiaba y ayudaba donde era necesario, siempre estaba dispuesta a desvanecerse cuando no parecía necesaria su orientación y su ayuda (Schumpeter, 1966: 172).

Las ideas administrativas elaboradas por Von Justi brotaron de la mente de uno de los más grandes teóricos del Estado, que lo entiende como una institución perfectible, pero también propensa a su degeneración. De modo que, para lograr lo primero y evitar los peligros de lo segundo, las fuerzas y las debilidades del Estado deben ser conocidas. Una vez que son sabidos los defectos del Estado y habiéndose estimado sus potencias, éstas puedan incrementarse de un modo tal que crezcan más que las fuerzas de los Estados vecinos, y al mismo tiempo produzcan repercusiones positivas entre sus propios habitantes. La policía es un *logos*, un conocimiento de cuyo trabajo intelectual brota la explicación de las condiciones objetivas de la existencia del Estado, de sus precariedades y sus facultades; así como de sus imposibilidades y sus posibilidades. La policía es entendida como una ciencia aplicada al mejoramiento del Estado, por la vía del adelanto de las condiciones de existencia de la sociedad. Ella trata con los campos de actividad del Estado, consistentes en el conocimiento que discierne el *qué* del gobierno con base en principios o máximas del Estado; trata asimismo con el *cómo* del gobierno, pues representaba el modo en que opera para fortalecer al Estado y hacerlo más poderoso.

La ciencia de la policía trascendió el siglo XVIII, siguió cultivándose casi hasta mediados del siglo XIX, sobre todo debido a las sucesivas reediciones de los libros sobre la materia, o bien por sus traducciones a otros idiomas. Sin embargo, el destino de la policía en Alemania fue determinado por su asimilación al Estado de derecho, y por tal motivo, sería finalmente reemplazada por la voz “administración”. Y si efectivamente el espíritu de la policía siguió latente y su cosmos inmenso de materias conservadas parcialmente, en su evolución dio vida a otra disciplina cultivada en Alemania: la administración pública.

## **2. La Ciencia de la Policía en el Siglo XIX**

El *Tratado de Policía, Comercio y Finanzas* de José von Sonnenfels –publicado originalmente en 1765-1767– tuvo su octava edición en 1819, y fue traducido al italiano en 1832 (Sonnenfels, 1832). Sin embargo, el cultivador conspicuo de la policía en el siglo XIX fue Roberto von Mohl, porque su obra *Ciencia de la Administración de Acuerdo con los Principios del Estado de Derecho* –publicado originalmente en 1861– asoció a la policía y los estándares de libertad individual garantizados por el Estado de derecho (Mohl, 1861). La tesis central de Von Mohl enuncia que las actividades policiales sirven para eliminar obstáculos al libre desarrollo de las personas. Cualquier cosa que los individuos o los grupos hicieran independientemente, estaba más allá de los límites de su adecuada intervención. Paralelamente, todo lo que los individuos o grupos no pudieran hacer por sí mismos se convirtió en una esfera legítima de actividad de la policía. Sin embargo, David Lindelfeld apunta que aún se deja un margen considerable para la policía, porque incluye actividades negativas como prevenir el peligro de desastres naturales o epidemias, o algunas positivas, como apoyar la educación e impulsar la economía (Lindelfeld, 1997: 126).

Por todo lo anterior, Roberto von Mohl es reconocido como uno de los fundadores de la moderna ciencia de la administración en Alemania y, a la vez, como el tratadista principal de la antigua ciencia de la policía en el siglo XIX. Su prestigio nace asimismo de sus contribuciones a la ciencia política, o como él la concibe, ciencia del Estado. Von Mohl fue un hombre experimentado, pues además de fungir como profesor en las Universidades de Stuttgart y Hidelberg, se desempeñó como Ministro de Gracia y Justicia en el bienio 1848-1849.

Hay que recalcar que Von Mohl no percibió dificultad alguna para dar cabida a la policía, dentro del orden constitucional

emergente en su tiempo. La policía en Alemania, en contraste con Francia, no padeció el estigma que la ligaba al absolutismo y a éste con la tiranía abolida con Luis. En su patria, la policía incluso se enseñaba en las universidades y fue una disciplina respetable. La ciencia de la policía ocupa un lugar en el sistema de conocimiento, ella forma parte de las “ciencias de la vida interior del Estado” (Mohl, 1987: 84, 152-153). La policía no es un apartado del derecho político, sino una materia de la política estatal interna, es decir, de la ciencia de la organización y dirección racional del Estado en sus relaciones interiores. Por consiguiente, la ciencia de la policía consiste en la exposición sistemática de los principios relativos al empleo de las instituciones auxiliares individuales del Estado, para vencer los obstáculos prepotentes. Pero en el pensamiento de Von Mohl la policía sufre una transformación, pues de ser activa y positiva, muda a funcionar principalmente como un mecanismo que despeja el camino a los particulares.

Dentro de una amplia perspectiva de las ciencias sociales, Von Mohl sigue ocupando un lugar destacado en el ambiente de la teoría política germana. Pero quizá su obra más importante sea administrativa, el citado texto *Ciencia de la Administración de acuerdo con los Principios del Estado de Derecho*. En sus páginas se observa un fenómeno recurrente en la historia de las ideas: la perpetuación de un concepto y su reivindicación como representación de fuerzas y fenómenos persistentes, no de manera igual al pasado, sino transfigurados al tenor de nuevos tiempos (Mohl, 1861). Este rescate venturoso de una idea cuya voz es incluso disonante con el tiempo en curso, fue lo que facilitó a Von Mohl su intento de conciliar la idea del Estado de derecho y la policía, labor que consideraba como culminación del proceso por el cual en Alemania el Estado de policía pudo mudar en Estado de derecho. Esa labor fue, asimismo, un avance del pensamiento liberal dentro de un ambiente intelectual hasta entonces algo refractario en ese país. En suma, Roberto von Mohl estuvo primordialmente interesado en el Estado, así como de la policía dentro de ese Estado, y todo aquello que exploró en otras ciencias sociales sólo se encaminó a despejar aquello que se halla fuera de ese interés principal (García Pelayo, 1951: 112).

En Alemania, como es observable, la policía fue sustituida gradualmente por la administración, no sólo semánticamente, sino como fenómeno social. Particularmente, Lorenzo von Stein se propuso crear enteramente un concepto de administración singular, procurando tomar distancia de la policía a la cual refiere

en su obra como una disciplina del pasado. Como lo declara con nitidez, en ninguna otra parte de la teoría de la administración pública es tan importante una definición del concepto de policía, lo más clara posible. Por razones históricas en ninguna otra parte ha imperado una incertidumbre y oscuridad tan grande de ese concepto. De aquí que tampoco sea posible ofrecer una definición de policía puramente formal, pues el concepto debe ser expuesto históricamente como ha surgido. Antes de la época de Von Stein la policía significaba, propiamente hablando, todas las formas en las cuales tenía lugar en general una intervención del gobierno en la administración pública (Stein, 2016: 121-122). Fue hasta su tiempo cuando la policía adquirió un significado diferente y definido porque se convirtió en una relación singular entre gobierno y administración.

La policía, por cuanto la palabra y el contenido, surgió con el nacimiento del gobierno y se entiende como el arte del Estado que, en oposición a la política, comprendía todas las actividades del Estado mismo. Von Stein explica que en el siglo XVII la policía se transformó en una ciencia cuyo fundamento fue la novel filosofía del derecho, que le brindó su principio y sistema por medio del derecho natural. Este principio, que se extiende al conjunto de todas las tareas de un gobierno, es más visible bajo la forma del eudemonismo. No obstante, este mismo principio es el origen de una primera escisión en el concepto de policía, que distingue la policía del bienestar y la policía de la seguridad. Sin embargo, como por medio de esta distinción de la policía se abarca todas las relaciones del gobierno con el pueblo, surgió la idea de que la ciencia de la policía es idéntica a la ciencia del Estado; mientras que, por otra parte, no se puede negar que la ciencia de la policía no agota el ámbito de la ciencia del Estado. Lo dicho explica la incertidumbre y la oscuridad del término policía, que también suele identificarse con el derecho público, o bien, con las ciencias camerales. Pero también se confunde ocasionalmente como el ámbito de la administración interna, como un espacio autónomo que está separado de las finanzas y la economía nacional, y que abarca todas las relaciones cuando aún no se conocía el concepto de administración interna propiamente dicha. Von Stein concluye que este criterio fue fundamentado por Nicolás Delamare, practicado por Juan Enrique von Justi y José von Sonnenfels, y conservado por Roberto von Mohl. De modo que formalmente la policía siguió en pie hasta la época de Von Stein, mientras que en la vida real entró con el comienzo de siglo XIX en una órbita completamente

nueva signada por la evolución del derecho público, órbita que justifica todavía el uso del concepto de la policía en su tiempo.

Von Stein identificó con precisión el concepto de policía como relativo a todas las actividades del Estado, pero paradójicamente su idea de administración es, si no idéntica, si extraordinariamente similar. Como lo hizo notar Adolfo Posada, para Von Stein todo lo que hace el Estado es administrar, pues llevado por el amor a su especialidad, dio a la administración pública como ciencia tal amplitud que se convirtió en el núcleo central de las ciencias del Estado (Posada, 1892: 37, 41-43). Siguiendo el trazo de su ancestral cultura administrativa basada en reformar, los alemanes no tuvieron que crear una nueva ciencia, sino transformar la que habían establecido más de un siglo antes. La policía ha desaparecido en el siglo XIX con su concepto original, pues por un lado colmó del todo a la administración interna, y por el otro, permaneció con su antigua denominación sólo como policía de seguridad. Este hecho se corrobora plenamente en las páginas del libro de José von Sonnenfels cuando en 1763 era catedrático de ciencia de la policía y finanzas en la Universidad de Viena. No está por demás recordar que, como producto de su labor profesoral, dos años después escribió su obra principal, un voluminoso libro dividido en tres tomos en cada uno de los cuales examina las materias de su título: *Tratado de Policía, Comercio y Finanzas*. Debemos recordar también que existe una obra de Sonnenfels vertida al italiano en 1832, que parece ser la primera parte del *Tratado*, según se desprende de la nota de su traductor al referir las otras dos partes, no incluidas en su trabajo (Sonnenfels, 1832). El asunto es que la primera parte referente a la policía, traducida al italiano como “arte del gobierno”, está dedicada principalmente a la seguridad pública tal como la concibió posteriormente Von Stein. Como en el caso de la mayoría de los cameralistas, el origen del texto de Sonnenfels fue la cátedra, para la cual lo elaboró.

El *interregno* habido entre la insuficiencia de lo viejo y ninguna conformación de lo nuevo, se disipó cuando la administración pública fue sujeta al imperio de la ley, y el Estado de derecho reemplazó al Estado de policía. Pero la sombra del activismo de la policía permaneció de pie, y Lorenzo von Stein la convirtió en lo que denominó administración interna. Este es uno de los más grandes actos creativos del pensamiento administrativo alemán, cuyo mérito es de Von Stein, toda vez que de esa administración él desarrollará la teoría del Estado de bienestar.

Al final de un largo proceso, a policía se desdobló en la administración interna del Estado y en la seguridad pública.

## EPÍLOGO

En las páginas precedentes se ha podido apreciar un signo característico de las ideas administrativas del pasado: su vitalidad actual. A lo largo del siglo pasado, y en el presente, muchos autores han puesto sus ojos en el cameralismo y la ciencia de la policía como temas de estudio que, por un lado, reivindican las raíces de sus disciplinas, y por el otro, reverdecen tópicos pasados de las ciencias sociales. Actualmente ya no existe el cameralismo, y la ciencia de la policía expiró; pero sus ideas persisten y gozan del prodigio de la resurrección.

## BIBLIOGRAFÍA

- Adam, Ulrich (2005), *The Political economy of J.H.G. Justi*, Oxford, Peter Lang.
- Backhaus, Jürgen Georg (2009), *The Beginnings of political economy: Johann Heirich Gottlob von Justi*, Springer Science Business Media.
- Baena del Alcázar, Mariano (1968), *Los Estudios sobre administración en la España del siglo XVIII*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos.
- Delamare, Nicolas (1622), *Traité de la police*, Paris, Chez Michel Brunet, seis tomos.
- Dortwart, Reinhold August (1971), *The Prussian welfare State*, Cambridge, Harvard University Press.
- Foucault, Michel (2004), *Sécurité, territoire et population*, Paris, Galimard.
- García Pelayo, Manuel (1951), “Robert von Mohl y el Nacimiento de las Ciencias Sociales”, *Revista de Estudios Políticos*, vol. 35, num. 55.
- Jordana de Pozas, Luis (1944), “Los Cultivadores Españoles de la Ciencia de la Policía”. *Centenario de los Iniciadores de la*

## **Antología sobre la Teoría de la Administración Pública**

*Ciencia Jurídico-Administrativa Española*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.

- Justi, Juan Enrique von (1791), *Elementos de la policía general de un Estado*. Memorias instructivas, y caminos sobre agricultura, comercio, economía (...). Memoria CXVI, Madrid, 1791, pp. 377-496. Traductor Miguel Gerónimo Suárez y Núñez.
- Justi, Juan Enrique von (1996), *Ciencia del Estado*, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Institutos Nacionales de Administración Pública de México y de España, y Agencia Española de Cooperación Iberoamericana.
- Lenoël, Émile (1865), *Des sciences politiques et administratives et leur enseignement*, Paris, August Durand et J. Dumaine, Libraires-Éditeurs.
- Lindelfeld, David (1997), *The Practical imagination: the german sciences of State in the nineteenth century*, Chicago and London, The University of Chicago Press.
- Mohl, Roberto (1861), *La Scienza dell'amministrazione secondo i principi dello Stato legale*, Torino, Stamperia dell'Unione Tipografico-Editrice, volume primo.
- Mohl, Robert (1987), "El Concepto de Policía y el Estado de Derecho". Varios, *Liberalismo alemán en el siglo XIX*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Posada, Adolfo (1892), *Introducción y Exposición de la Organización administrativa en España*, Madrid, España Moderna.
- Prélot, Marcel (1961), *La Science politique*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Schiera, Pierangelo (1968), *Il Cameralismo e l'assolutismo tedesco*, Milán, Antonino Giuffrè.
- Schumpeter, Joseph (1966), *History of economic analysis*, New York, Oxford University Press.
- Small, Albion (1909), *The Cameralists: the pionners of german social polity*, Chicago, The University of Chicago Press.

**Omar Guerrero**

Sonnenfels (Signor de) (1832), *Scienza del buon governo*, Milano, per Giovanni Silvestri.

Stein, Lorenz von (2016), *Tratado de teoría de la administración y del derecho administrativo*, México, Fondo de Cultura Económica.

Reyes-Heroles, Jesús (1982), *En Busca de la razón de Estado*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Tribe, Keith (1984), "Camerlism and the Science of Government", *The Journal of Modern State*, vol 26, no. 2.

Tribe, Keith (1988), *Governing economy: the reformation of german economic discourse 1750-1849*, New York, Cambridge University Press.

Wakefield, Andre (2009), *The Disorderer police State: german camerlism as science and practice*, Chicago and London, The University of Chicago Press.

## ÍNDICE

<b>Prólogo</b> Luis Miguel Martínez Anzures	15
------------------------------------------------	----

### PARTE I TEMAS CLÁSICOS

<b>EL Cameralismo y la Ciencia de la Policía. Renacimiento de un campo del saber</b> Omar Guerrero	27
<b>Luis de la Rosa</b> Luis Miguel Martínez Anzures	51
<b>Lucas Alamán creador de instituciones</b> José Chanes Nieto	71
<b>Apuntes biográficos de Lorenzo de Zavala (1788-1836)</b> Ricardo Campos A. T.	119
<b>Bases para la Organización de la Administración Pública desde el Supremo Poder Ejecutivo (1823-1824)</b> Luis Miguel Martínez Anzures	141
<b>Apuntes para un estudio acerca de la Administración Pública en el Porfiriato</b> Eugenio Contreras Rocha	167

### PARTE II TEMAS CONTEMPORÁNEOS

<b>Una introducción a la administración pública</b> María del Carmen Pardo	181
<b>Las implicaciones administrativas de la Nueva Gobernanza Pública</b> Luis F. Aguilar Villanueva	215

<b>Hacia una disciplina de la administración pública para el siglo XXI</b> Rafael Martínez Puón	235
<b>Estado y Administración Pública en los Procesos del Desarrollo Contemporáneo</b> Ricardo Uvalle Berrones	259
<b>Valor de las políticas públicas en la Administración Pública Contemporánea</b> Maximiliano García Guzmán	297
<b>El fundamentalismo capitalista chino. Apuntes político-administrativos desde una mirada global</b> Gloria Luz Alejandre Ramírez	319
<b>Tecnologías de información y Administración Pública. Algunos enfoques contemporáneos</b> Alejandro Pisanty	347
<b>La integridad en las Entidades de Fiscalización Superior. Su relación con la buena gobernanza y el combate a la corrupción</b> Eber Omar Betanzos Torres	381
<b>Sobre los autores</b>	425

**ANTOLOGÍA SOBRE  
TEORÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**Luis Miguel Martínez Anzures  
Coordinador**

**INAP**

INSTITUTO NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

**67**  
**AÑOS**

mejorando a las  
instituciones públicas

1955 - 2022

Martínez Anzures, Luis Miguel (Coordinador)  
Antología sobre Teoría de la Administración Pública.- México:  
Instituto Nacional de Administración Pública, 2022. 432 p.  
Cuarta edición.

ISBN: 978-607-8744-07-7

1. Administración Pública 2. Teoría

Dewey: 351.0001 A56 2022

## **Antología sobre Teoría de la Administración Pública**

Cuarta edición: julio de 2022

ISBN: 978-607-8744-07-7

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Km. 14.5 Carretera México-Toluca No. 2151

Col. Palo Alto, C.P. 05110

Alcaldía Cuajimalpa, Ciudad de México

55 5081-2657

**[www.inap.mx](http://www.inap.mx)**

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra,  
citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

# ANTOLOGÍA SOBRE TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Luis Miguel Martínez Anzures  
Coordinador

INAP  
INSTITUTO NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

67  
AÑOS  
mejorando a las  
instituciones públicas  
1955 - 2022

