

# Ciencia del Estado

Juan Enrique Von Justi



Estudio Introdutorio  
Omar Guerrero

# Ciencia del Estado



Comunidad  
de Madrid



Agencia Española  
de Cooperación  
Internacional

**MAP**

Instituto Nacional  
de Administración  
Pública de España



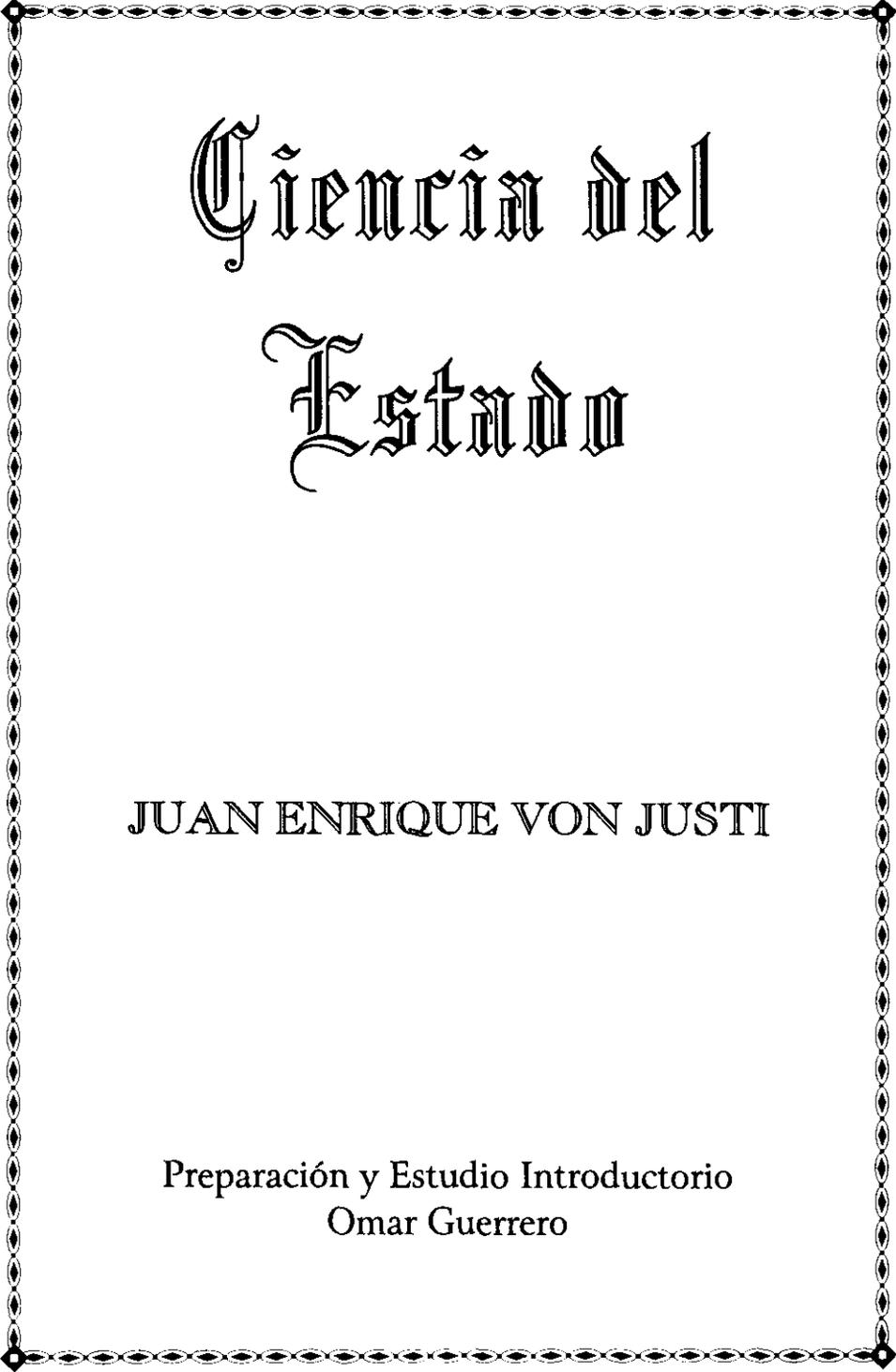
Instituto  
Nacional de  
Administración  
Pública



Instituto de  
Administración  
Pública del Estado  
de México



Gobierno del  
Estado de  
México



# Ciencia del Estado

JUAN ENRIQUE VON JUSTI

Preparación y Estudio Introductorio  
Omar Guerrero

Título original:

Grundsätze der Policywissenschaft  
Johann Heinrich Gottlob von Justi  
Gottingen, 1756.

Primera Edición 1996.

En el 240 aniversario de la edición original; en el 212 aniversario de la edición traducida del francés al español y prologada por Francisco Puig y Gelabert en 1784, bajo el título de "Elementos Generales de Policía".

© Omar Guerrero Orozco. Preparación y Estudio Introductorio.

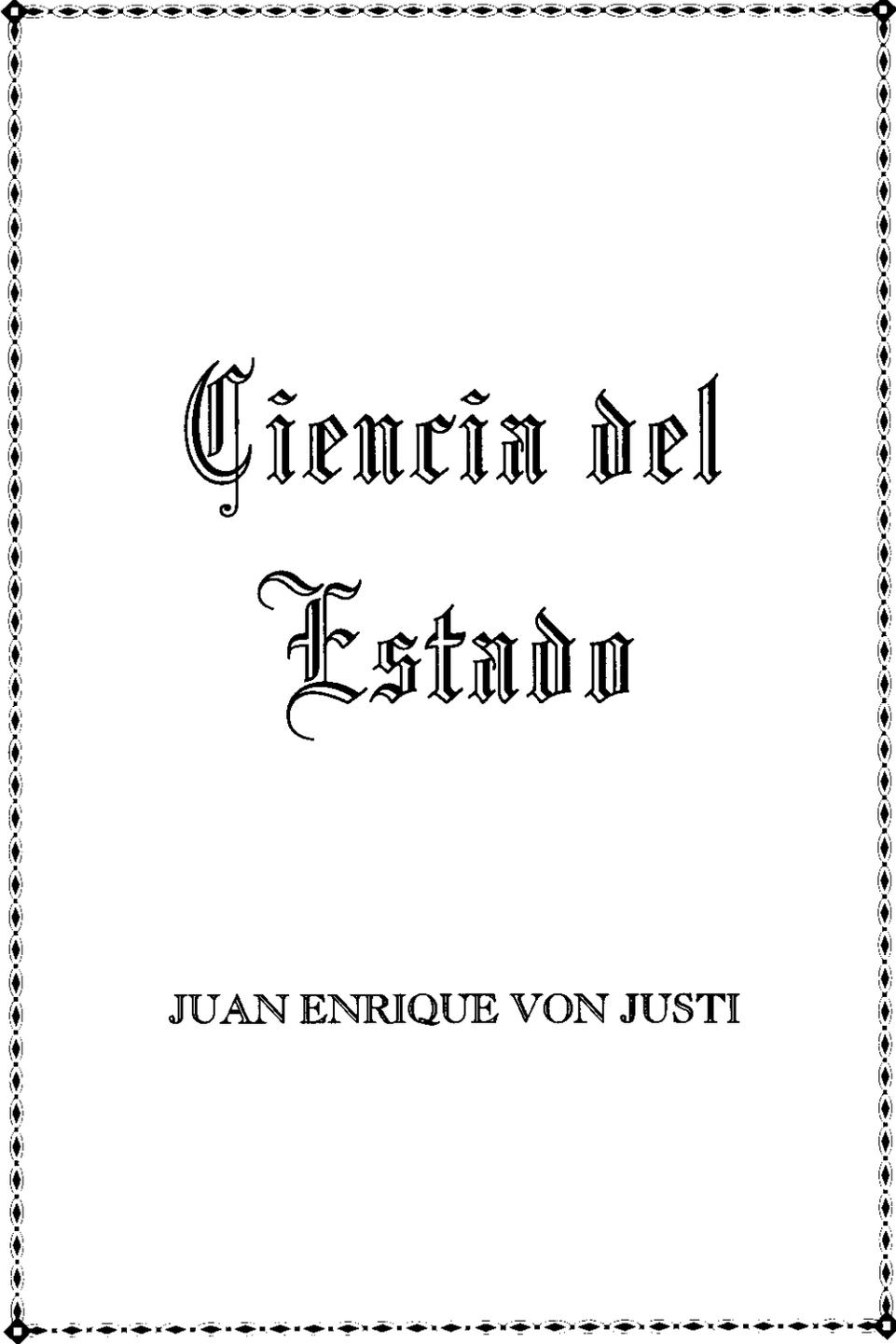
© Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.  
Av. Hidalgo Pte. Núm. 503, Col. La Merced, Toluca, México, C.P. 50080.  
Tels. (91-72) 14-38-21, 14-06-89, fax 14-07-83.

ISBN 968-6452-16-8.

© Derechos Reservados. Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Impreso en México.

Portada "El Buen Gobierno", pintura de Ambroggio Lorenzetti, exhibida en el Palazzo Publico, Siena Italia.



Ciencia del  
Estado

JUAN ENRIQUE VON JUSTI

[Esta versión es una copia obtenida de la edición publicada en España en 1784.]

# Elementos Generales de Policía

ESCRITOS

POR EL SEÑOR JUAN HENRIQUE  
GOTTLOBS DE JUSTI,  
Consejero del Rey de Inglaterra, & &

y del idioma francés traducidos al español, con varias  
noticias conducentes a España, añadidas por el mismo  
traductor

**D. Antonio Francisco Puig y Gelabert**

Dr. en Sagrados Cánones del Gremio y Claustro de la Universidad de Huesca,  
Abogado de la Real Audiencia de Cataluña,  
Juez de Reclamaciones de la Curia Real Ordinaria del Corregimiento de Barcelona,  
Socio de la Real y Primitiva Academia de Juristas del Señor San José de Alcalá de Henares,  
y Director de la Dirección del Derecho Público Criminal  
de la Jurisprudencia Teórico-Práctica de Barcelona.

CON LAS LICENCIAS NECESARIAS.

Barcelona: Por Eulalia Píerrer, viuda, Impresora del Rey  
nuestro Señor, Plaza del Ángel, Año 1784

El infrascrito como Secretario de la Academia de Jurisprudencia Teórico-Práctica  
establecida en la Ciudad de Barcelona:

Certifico que habiéndose presentado por el socio D. Antonio Francisco Puig y Gelabert a  
la Junta Particular de ella, la traducción que ha trabajado con varias notas propias, del  
francés al castellano, de los **Elementos Generales de Policía**, compuestos por el Señor  
Henrique Gottlobs de Justi, Consejero del Rey de Inglaterra, etc.; precedidos los  
requisitos que previenen sus ordenanzas, se acordó por dicha Junta que puede acudir a  
solicitar la correspondiente licencia para su impresión. En testimonio de lo que doy la  
presente firmada de mi mano.

En Barcelona a los 11 de Noviembre 1784.

D. Agustín Alberch y Cunio.  
Secretario.

*Una buena policía ha de presentar caminos llanos y seguros al pueblo para que todo él sea industrioso y tenga destino de que vivir, proporcionado a sus fuerzas y talento.*

*Conde de Campomanes  
Discurso sobre la Industria Popular*

# Contenido

<b>Presentación</b>	IX
<b>Prefacio</b>	XI
<b>Estudio Introdutorio</b> Omar Guerrero	XVII

## Ciencia del Estado

Juan Enrique von Justi

### Tabla de las materias contenidas en esta obra

<b>Preludio y advertencia del traductor</b> Antonio Francisco Puig y Gelabert	7
<b>Preludio del autor</b>	13
<b>Introducción a los elementos generales de policía y división de la obra</b>	21

### LIBRO PRIMERO

## De la Cultura de las Tierras

### PRIMERA SECCIÓN

#### De la Cultura Exterior de las Tierras

<b>CAPÍTULO I</b> Modo de barbechar un país para hacerle propio a servir de domicilio a los habitantes y fructificarles las cosas necesarias para su subsistencia	27
<b>CAPÍTULO II</b> De la fundación de ciudades y de los medios para hacerlas florecientes	31
<b>CAPÍTULO III</b> De la hermosura de las campiñas y de las ciudades	38

## SEGUNDA SECCIÓN

De la Cultura Interior de un País y del Aumento de sus  
Habitantes

<b>CAPÍTULO IV</b>	42
Medios que deben emplearse para atraer a los extranjeros	
<b>CAPÍTULO V</b>	46
De los medios de aumentar la población con los mismos nacionales	
<b>CAPÍTULO VI</b>	50
Del cuidado que debe tener el soberano en impedir las enfermedades y la mortandad entre sus súbditos	

## LIBRO SEGUNDO

# De las Reglas que se deben Observar para Hacer Florecer la Agricultura

### PRIMERA SECCIÓN

De las Mercaderías

<b>CAPÍTULO VII</b>	55
De la economía rural y de sus diferentes ramos	
<b>CAPÍTULO VIII</b>	63
De las manufacturas y de las fábricas	
<b>CAPÍTULO IX</b>	72
De los oficios y de las profesiones mecánicas	

### SEGUNDA SECCIÓN

De los otros Medios Necesarios para hacer florecer el Orden  
Económico

<b>CAPÍTULO X</b>	75
Del comercio y del tráfico	
<b>CAPÍTULO XI</b>	86
De la circulación del dinero	
<b>CAPÍTULO XII</b>	91
Del crédito	
<b>CAPÍTULO XIII</b>	94
Otros medios de hacer florecer el orden económico, moderando el precio de las mercaderías y de las demás cosas necesarias a la vida	

**CAPÍTULO XIV**

De los reglamentos necesarios para quitar los obstáculos que impiden florecer el orden económico

100

**LIBRO TERCERO**

**De las Costumbres de los Súbditos, del Orden y de la  
Disciplina que debe Establecerse entre Ellos**

**PRIMERA SECCIÓN**

*De las Costumbres de los Súbditos*

**CAPÍTULO XV**

Del respeto que deben tener a la religión y a sus ministros

107

**CAPÍTULO XVI**

De la atención que debe ponerse sobre las costumbres de los súbditos y del orden y de la disciplina que debe establecerse entre ellos

114

**SEGUNDA SECCIÓN**

*Del Cuidado que el Gobierno debe tener de la Educación de sus Súbditos, si quiere que se hagan útiles a la Sociedad*

**CAPÍTULO XVII**

De la educación de la juventud

118

**CAPÍTULO XVIII**

Del lujo, de la prodigalidad y del mal uso de las riquezas

122

**CAPÍTULO XIX**

De los medios para desterrar la ociosidad, la mendicidad y otros abusos semejantes

129

**TERCERA SECCIÓN**

*De la Seguridad Interior del Estado*

**CAPÍTULO XX**

De la administración de justicia

133

**CAPÍTULO XXI**

De la administración de justicia que mira a la policía

136

**CAPÍTULO XXII**

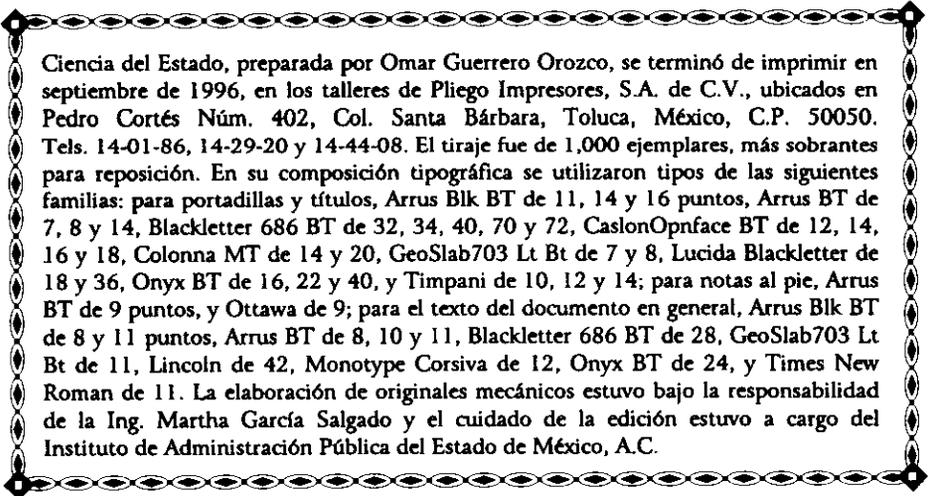
De los medios de mantener la tranquilidad entre los ciudadanos, impedir los medios de hecho, los alborotos y las sediciones

137

**CAPÍTULO XXIII**

De los medios de impedir el hurto, la rapiña y otros desórdenes semejantes

140



Ciencia del Estado, preparada por Omar Guerrero Orozco, se terminó de imprimir en septiembre de 1996, en los talleres de Pliego Impresores, S.A. de C.V., ubicados en Pedro Cortés Núm. 402, Col. Santa Bárbara, Toluca, México, C.P. 50050. Tels. 14-01-86, 14-29-20 y 14-44-08. El tiraje fue de 1,000 ejemplares, más sobrantes para reposición. En su composición tipográfica se utilizaron tipos de las siguientes familias: para portadillas y títulos, Arrus Blk BT de 11, 14 y 16 puntos, Arrus BT de 7, 8 y 14, Blackletter 686 BT de 32, 34, 40, 70 y 72, CaslonOpnface BT de 12, 14, 16 y 18, Colonna MT de 14 y 20, GeoSlab703 Lt Bt de 7 y 8, Lucida Blackletter de 18 y 36, Onyx BT de 16, 22 y 40, y Timpani de 10, 12 y 14; para notas al pie, Arrus BT de 9 puntos, y Ottawa de 9; para el texto del documento en general, Arrus Blk BT de 8 y 11 puntos, Arrus BT de 8, 10 y 11, Blackletter 686 BT de 28, GeoSlab703 Lt Bt de 11, Lincoln de 42, Monotype Corsiva de 12, Onyx BT de 24, y Times New Roman de 11. La elaboración de originales mecánicos estuvo bajo la responsabilidad de la Ing. Martha García Salgado y el cuidado de la edición estuvo a cargo del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

# PRESENTACIÓN

Pocas veces se está frente a un acontecimiento editorial de amplia trascendencia y significado tanto para los cultivadores de las ciencias administrativas, como para los servidores públicos; tal es el caso del trabajo de Juan Enrique von Justi cuyo título original "Elementos Generales de Policía", ahora presentado como **Ciencia del Estado** sintetiza de manera magistral la prolífica y magna obra de este autor desarrollada casi a cabalidad en el espacio comprendido en poco más de una década, recién despuntada la segunda mitad del siglo XVIII.

La labor investigativa de von Justi constituye, sin duda, la glosa y la expresión más elaborada del pensamiento publiadministrativo de una época que cubre más de tres siglos, que dio cabida al Estado absolutista y que, en el caso alemán, resume la actividad estatal, y en su manifestación abstracta, a las ciencias camerales como ciencias del Estado. Así, no podría ser más atinada la denominación de la obra justiana **Ciencia del Estado**, habida cuenta de que ésta fue la criatura y objeto central de estudio de los cameralistas, pero también alude a la doctrina y concepción administrativa que se tiene del Estado en la época.

Un aspecto adicional pertinente de destacar es que los trabajos de Justi marcan el paso definitivo para consolidar el tránsito, en el estudio, del mero arte de gobierno al de las ciencias del Estado. Difícilmente podríamos encontrar en el espacio histórico del Siglo de las Luces otros trabajos que nos permitan remitirnos al estudio de la hiperactividad desplegada por el Estado en una sociedad igualmente dinámica, disciplinada y atenta a las directrices gubernamentales, materializadas por una administración pública variada y diversificada, congruente con un Estado genuinamente intervencionista, el *polizeistaats*.

La obra de Justi nos deja traslucir no sólo la definición y concreción de la política estatal, sino mejor aún, la exposición detallada y sistemática de los fundamentos del poder, de la

naturaleza de la acción gubernamental, del carácter de la administración pública, y de la organización y conducción de la sociedad, resultado de un ejercicio inteligente y aún sofisticado del poder público.

La obra que ahora se presenta, en su 240 aniversario de publicación, en 1756, cubre un vacío prolongado en el ámbito académico, en el gubernamental, en el de la función pública y desde luego, en el de la cultura política y administrativa atingente a un público mayor. La conjunción de esfuerzos de prestigiadas instituciones españolas y mexicanas como: la Comunidad Autónoma de Madrid, la Agencia Española de Cooperación Internacional, el Instituto Nacional de Administración Pública de España, el Instituto Nacional de Administración Pública de México, el Instituto de Administración Pública del Estado de México y el Gobierno del Estado de México, hicieron posible dar a luz esta parte de la abundante obra de Juan Enrique von Justi, uno de los más notables estudiosos y profesores de la administración cameral, quien además desempeñó importantes cargos públicos.

El trabajo se encuentra precedido de un espléndido estudio introductorio de uno de los cultivadores de la ciencia de la administración pública más destacados en lengua hispana, el Dr. Omar Guerrero, quien no sólo nos ubica en la obra de Justi sino además en las coordenadas espacio-temporales en que éste desarrolló su labor que, se tradujo en la consolidación del Estado absolutista alemán y en un impulso a la fase académica del cameralismo, que hoy a casi dos siglos y medio continuamos apreciando en todo su valor la cual ha trascendido el tiempo histórico y mantenido su vigencia a escasos años de inicio del tercer milenio.

***Guillermo Haro Bélchez***  
*Presidente del Consejo Directivo del IAPEM*

# PREFACIO

## I

No cabe duda que las palabras reflejan los sucesos de sus tiempos y, como lo afirmó Carlos Marx, 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, para nosotros, 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 de la obra principal de Carlos Juan Bonnin, 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".<sup>1</sup>

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 del nuevo título, para una obra que en su tiempo se tradujo al español como **Elementos Generales de Policía** y en cuyo seno se incubó la administración pública considerada como una disciplina científica independiente.

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

---

<sup>1</sup> Bonnin, Carlos Juan. **Compendio de los Principios de Administración**. Madrid, Imprenta de José Palacios. 1834. p. 291.

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

Las Ciencias Camerales estaban interesadas primordialmente en el Estado, tal como ha sido observado por Albion Small: "para los cameralistas, el problema central de la ciencia era el problema del Estado. Para ellos el objeto de toda teoría social era mostrar cómo 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".<sup>2</sup>

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.

## II

Mucho tiempo antes de dedicarme a las tareas académicas, me sentí hondamente fascinado por los problemas del pensamiento administrativo. Eran entonces los años de mis estudios en la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, época en la cual en algunos textos había tomado un primer contacto con el *Cameralismo*. Especialmente me llamó la atención un autor cuyo nombre es Juan Enrique von Justi; pero, sobre todo, me impresionó extraordinariamente el que estuviera activo en el lejano siglo XVIII.

---

<sup>2</sup> Small, Albion. *The Cameralists: The Pioners of German Social Polity* New York, Burt Franklin. 1909. p. VIII.

Debo aclarar que durante mis estudios profesionales, poco o ningún valor se otorgaba al pensamiento administrativo del pasado, pero gracias a la pionera y perseverante labor del Doctor José Chanes Nieto, semejante postura se fue revirtiendo.

El que von Justi hubiera escrito sobre administración pública desde entonces, significaba una notable promesa de valor histórico del pensamiento administrativo, así como una prueba contra el supuesto desinterés de los científicos sobre este tipo de temas.

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*.

Considero que su libro *Grundsätze der Policeywissenschaft* (**Elementos Generales de Policía**), publicado 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 Augusto Comte para la Sociología.

La árida actitud de muchos administrativistas contemporáneos sobre estos tópicos, dificultó un acceso rápido a las obras de Justi y tuve que dejar pasar muchos años antes de que, gracias a la estimable labor de mi dilecto amigo, el Doctor Francisco Sampere Vilet, pudiera acceder a los **Elementos Generales de Policía**, provenientes de una copia microfilmada en la Biblioteca Nacional de Madrid, España. La intervención de Paco Sampere no se detuvo

aquí, pues pronto consiguió una nítida fotografía de la obra, facilitándome la preparación de trabajos posteriores.<sup>3</sup>

Dicha copia la puse en manos de Liliana Colón Figueroa y Gerardo Rosales García, alumnos de Administración Pública de la Escuela de Administración de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, a cuyo cargo estuvo la difícil y fatigante labor de capturarla en computadora. Mucho agradezco a ellos su labor, así como al Licenciado Gregorio García, Director del plantel, por las facilidades prestadas para este trabajo. Extiendo mi gratitud a mi estimado discípulo Roberto Castellanos, a cuyo cargo estuvo la revisión del manuscrito del libro. A estas tareas se agregó mi entrañable amigo, el Maestro Roberto Rives, cuyos atinados consejos editoriales nutrieron decisivamente la mayor calidad que alcanzó esta obra, por lo cual le externo mi mayor agradecimiento.

La ardua tarea de producción material de la obra corrió a cuenta de la infatigable Licenciada María del Pilar Conzuelo, que verdaderamente fue un pilar para la feliz culminación del libro.

Siempre he considerado que la producción de trabajos de este tipo es asunto mayor. Por ello, una vez que se fueron superando las etapas que culminaron con la terminación del libro de von Justi, mi propósito fue sugerir su publicación a una persona que *piensa en grande*. Mi mente siempre razonó sobre el Doctor Guillermo Haro Bélchez.

En efecto, 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, pues su publicación implicaba una elevación de miras que sólo podía cumplirla una conjunción de fuerzas aportadas por una variedad de instituciones.

Guillermo Haro hizo posible un notorio agregado de capacidades de colaboración, que asoció en la tarea al Instituto de

---

<sup>3</sup> Entre dichos trabajos, debo destacar los siguientes: "Las Ciencias Camerales". *Ensayos*, vol II, núm. 6. 1985. pp. 16-20. *Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista*. México, Fontamara. 1986.

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, la Comunidad Autónoma de Madrid y el Gobierno del Estado de México. A estas ilustres instituciones brindo tributo de gratitud y a Guillermo mi admiración, aprecio y reconocimiento.

### III

Finalmente, deseo añadir algunos apuntes sobre la edición presente de los **Elementos Generales de Policía**. El libro, que como mencionamos se publicó originalmente en 1756, fue vertido 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, con algunos cambios que enseguida comento.

Mi propósito central ha sido aportar a todos los interesados en los asuntos públicos y gubernamentales, tanto ciudadanos en general como expertos en el tema, un libro que transpire la atmósfera de su tiempo; pero como un río fluyente dentro de un idioma vivo, y cambiante, para el cual la sintaxis y la ortografía dieciochescas son parcialmente una barrera. Por consiguiente, intentando conciliar ambos imperativos, se enmendó la composición sintáctica del libro para hacerla más accesible al lector, actualizando algunas palabras. Igualmente, cuando fue posible hacerlo, se explica el significado de voces ya en desuso. Acompañándose de un asterisco y a pie de página la nota respectiva. Igualmente, en las notas bibliográficas se anadió el año de la edición original, en paréntesis.

La obra fue acompañada por una gran cantidad de glosas marginales añadidas por el traductor, de un valor inapreciable, y que permiten hacer una comparación de las condiciones históricas reinantes en Prusia y España entonces, y evaluar sus niveles respectivos de desarrollo gubernamental y administrativo. Desde muchos aspectos, tales apuntes de Puig y Gelabert son una notable aportación al estudio del Gobierno y la administración pública

españoles, así como un repertorio de datos fieles sobre la prosperidad material e intelectual de la Madre Patria, de todo aquello que faltaba por hacerse. Dichas glosas se conservaron, con numeración progresiva y fueron acompañadas con notas aclaratorias o extensivas de mi persona, con asteriscos. Asimismo, cuando hubo lugar, añadí corchetes para introducir más información pertinente o clarificar algún asunto oscuro.

No hay mucho que agregar a lo dicho sobre la obra aquí presentada, pues tal es la finalidad del *Estudio Introductorio*, al cual damos paso inmediatamente.

**Omar Guerrero**  
*Ciudad Universitaria, verano de 1996*

# ESTUDIO INTRODUCTORIO

*Omar Guerrero*

## EN EL PAÍS DE VON JUSTI

Carlos Marx dijo, con toda razón, que el hombre es autor y actor de su propia historia, pero bajo condiciones que no le es posible dominar. Así es, en efecto. Pero ciertamente el hombre puede coadyuvar a construir esas condiciones con su acción deliberada.

Juan Enrique Amadeo von Justi vivió bajo las condiciones propias del absolutismo ilustrado del siglo XVIII, y mucho contribuyó a su configuración moderna con el ejercicio de su pensamiento y acción. Sin embargo, su intervención benefició principalmente al desarrollo de la forma alemana del despotismo ilustrado: el *Estado cameral y de policía*, que prohió las condiciones en las cuales se desarrolló un singular y notable movimiento político e intelectual conocido como *Cameralismo*.

### ***EL ESTADO CAMERAL Y DE POLICÍA***

El Estado cameral y de policía es la forma peculiar de organización que asumió el Estado absolutista en la fase final, cuando fueron derrotadas las fuerzas feudales. La *Cámara* era la organización medular de la administración pública absolutista, y la policía la fuerza propulsora del movimiento de dominación sobre su ámbito territorial. Los *cameralistas*, o miembros de la Cámara, fueron los funcionarios de la administración pública, organizados de manera colegiada, que desempeñaron las actividades camerales por todo el cuerpo estatal e hicieron de la policía su principal actividad.

La voz policía derivó de *Politeia*, que era entre los griegos la forma establecida de Gobierno, a saber: democracia, aristocracia o monarquía. Latinizada como *Politia*, pasó a las lenguas occidentales

como *Policía*, pero adoptando un significado diferente, sobre todo a partir del Renacimiento, especialmente a finales del siglo XIV. Fue en el interior de los estados renacentistas en Italia y Francia, principalmente en el Ducado de Borgoña, donde el concepto de policía adquirió una importancia operativa inmediata, ser instrumento en las manos del príncipe, para implementar tanto sus fines políticos como los deberes de su Estado.<sup>4</sup> Del Ducado de Borgoña pasó a Alemania para convertirse en uno de los mejores instrumentos políticos de consolidación de los principados alemanes.

Lo anterior provocó que el cultivo de la policía tuviera dos desarrollos separados: el francés, que conservó su sentido original, y el germano, que se matizó en el seno de las Ciencias Camerales. En Francia, "la *police* fue adquiriendo muy rápido un significado absolutamente técnico, en el ámbito de la precoz orientación jupublicista que allí asume —a causa de las distintas (más anticipadas) condiciones constitucionales— la actividad del Estado". Se refería, en este sentido, a "la defensa de la soberanía frente a las persistentes fuerzas excéntricas dirigidas a conservar o reconquistar los antiguos privilegios locales". Se relacionaba con la "posición de defensa y no de ataque" del soberano; "la *police* era entendida en principio como el conjunto de las actividades de Gobierno (...) reductibles a la seguridad y la tranquilidad de los súbditos (y del príncipe)".<sup>5</sup>

Alemania fue un caso diferente: "radicalmente distinto fue en cambio el papel desempeñado por la *polizei* en los territorios alemanes. Aquí se convirtió en el instrumento del que se sirvió el príncipe territorial para imponer su presencia y autoridad frente a las fuerzas tradicionales de la sociedad imperial: el emperador, por encima de él, y las clases territoriales, por debajo (...) una verdadera esfera soberana tanto hacia arriba como hacia abajo (...) como

---

<sup>4</sup> Schiera, Pierangelo. "Estado de Policía". *Diccionario de Política*, K-Z. Dirigido por Norberto Bobbio y Nicola Matteucci. México, Siglo XXI Editores. 1981. p. 615.

<sup>5</sup> *Ibíd.*, pp. 615-616.

creándose nuevos campos de intervención y presencia política en los sectores nuevos de la vida asociada que el proceso histórico hacía cada vez más importantes y que al mismo tiempo la arcaica estructura constitucional del Sacro Imperio Romano de la nación alemana no permitía cubrir adecuadamente. El conjunto de las intervenciones y de las afirmaciones del príncipe en tales sectores —siempre cambiantes y nuevos— constituyó en su plenitud la *polizei*, que por lo tanto, en lo esencial fue el principal instrumento con el cual el príncipe logró realizar su propio esquema centralizador y al mismo tiempo justificarlo históricamente".<sup>6</sup>

La policía es el centro al cual convergen las distintas gestiones del Estado, encaminadas a desarrollar nuevas atribuciones asumidas por la administración pública en el Estado absolutista. Paralelamente, junto al desarrollo del concepto restringido de policía, como diferenciado de la justicia, guerra y hacienda, aparece una concepción laxa que la identifica con toda la actividad estatal restante.<sup>7</sup>

Así, la índole del Estado de policía se explica a partir de las nuevas relaciones que se establecen entre el propio Estado y los súbditos, particularmente dentro de los derechos de supremacía impuestos por los príncipes alemanes y el estado de cosas creado por la preponderancia de la policía misma.<sup>8</sup> El desarrollo de estas prerrogativas fue muy lento y concluyó hasta la disolución del viejo Imperio alemán, a principios del siglo XIX. Esto explica porqué, desde entonces, lo que se llama *administración pública* no emergió desde el Imperio alemán, sino a partir del poder inferior conocido como *supremacía territorial* de los príncipes. Esto es lo que determinó, igualmente, el carácter de sus relaciones con los súbditos.<sup>9</sup> No es el Estado quien se presenta ante los súbditos, noción abstracta que

<sup>6</sup> *Ibíd.*, p. 616.

<sup>7</sup> Baena del Alcázar, Mariano. *Los Estudios sobre Administración en la España del Siglo XVIII*. Madrid, Instituto de Estudios Políticos. 1968. Cap. II.

<sup>8</sup> Mayer, Otto. *Derecho Administrativo Alemán*. Buenos Aires, Editorial Depalma. Dos vols. 1949 (1895). Tomo I, p. 27.

<sup>9</sup> *Ibíd.*, p. 34.

aparecerá posteriormente, sino el príncipe en persona, que está investido de derechos que le son inherentes; derechos que conciernen a los asuntos de la comunidad y que marcan la posición del príncipe por encima del territorio y de los súbditos.

Estamos ante una idea distinta de Estado, que se funda en las ideologías políticas que han abrevado en el jusnaturalismo y que se propone poner los derechos y deberes principescos dentro de los fines del Estado, para proteger y aumentar el bienestar general. Los derechos del príncipe ahora se explican a partir de que sirven para el logro de este propósito, si bien es cierto que, como contraparte, los súbditos convienen en aceptar el uso de los medios necesarios para llevarlo a la práctica. Entre más y mayores son las tareas del príncipe para atender las necesidades de la comunidad, más y mayores son sus prerrogativas.

El modo de organización política alemana se basaba en el derecho natural y en una acumulación progresiva de facultades que incrementan sus poderes, a cuya cabeza estaba el *jus polittiae* o derecho de policía. El *jus polittiae* era el corolario del cúmulo de prerrogativas principescas. Como el príncipe tiene el deber de procurar el orden público y el bienestar general, posee el derecho de ejercer el poder necesario para este fin es decir, el derecho de policía.<sup>10</sup>

Alemania entera estaba organizada bajo la forma de Estado de policía, que era su acción imperante. La policía imprimía su marca al conjunto y llegó a ser la potencia sistemática que modeló a la masa humana que formaba su objeto, conduciéndola hacia un fin elevado: la fuerza y la grandeza de la cosa pública. Esta fue la época en que estaban activos doctrinarios de la policía, tales como Cristian Wolff, el "filósofo oficial del Estado" de Federico el Grande, pero sobre todo otro gran personaje: "el verdadero profeta de la nueva administración es Justi y sus Principios de Ciencia de la Policía (1756)".<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> *Ibíd.*, p. 34.

<sup>11</sup> *Ibíd.*

Toca al príncipe, como deber inherente, la tarea inmensa de realizar el fin del Estado. Queda establecido el principio de que ningún objeto de la administración pública está excluido de su actividad inmediata,<sup>12</sup> en tanto que toca a la policía desempeñar el conjunto de actividades desplegado por el poder estatal y lograr la felicidad de los súbditos.<sup>13</sup> Esta es la síntesis de un proceso conocido, entonces, como *Estado cameral* (*Kammerstaat*) y que hoy llamamos *Estado administrativo*.<sup>14</sup>

## **EL DESARROLLO DE LA POLICÍA EN ALEMANIA**

En Alemania, la policía se constituyó en un campo de desarrollo administrativo que atrajo un enorme caudal de energías intelectuales para su cultivo académico, constituyéndose como fruto la *Ciencia de la Policía*. Esta fue una disciplina cameral que tuvo un gran desarrollo, tanto en la docencia como en su aplicación.

Pero también Francia y España repuntaron en este aspecto. En ambas, la policía fue desarrollada al margen de la modalidad cameral y no fue estatuida como "ciencia". En Francia se escribió el primer gran trabajo de policía, considerada como materia independiente: **Tratado de la Policía** de Nicolás Delamare, quien lo preparó entre 1705 y 1713, en cuatro muy gruesos y grandes volúmenes.<sup>15</sup> De él, Tomás Valeriola hizo una traducción parcial y acomodada a las instituciones españolas, cuando ya concluía el siglo XVIII y comenzaba el XIX, que llamó **Idea General de Policía** (1798-1805).<sup>16</sup>

<sup>12</sup> *Ibíd.*, p. 48.

<sup>13</sup> Baena del Alcázar, obra citada, p. 41.

<sup>14</sup> Schiera, Pierangelo. *Il Cameralismo e L'assolutismo Tedesco*. Milano, per i tipi dell'editore dott. Antonio Giuffrè. 1968. p. 274.

<sup>15</sup> Delamare, Nicolás. *Traité de la Police*. Paris, chez Michel Brunet. Cuatro volúmenes, 1622. (1705-1713). [Hay una versión publicada en Amsterdam, que data de 1729].

<sup>16</sup> Valeriola, Tomás. *Idea General de Policía o Tratado de la Policía*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1978. [Edición facsímil de la original (1798-1805)]. Esta traducción fue un verdadero plagio, porque Valeriola nunca señaló a Delamare.

También fueron traducidos al español von Justi y el Barón de Bielfeld, el segundo por dos personas diferentes: De la Torre y Mollinedo, y Valentín de Foronda. Sin embargo, los tratados españoles de policía son de una alta calidad, según lo podemos constatar en Francisco Romá y Rossell, y en el propio Foronda.<sup>17</sup> Sólo a manera de información, debemos mencionar que los estudios sobre la policía se extendieron en forma tal que incluso en la Nueva España se produjeron algunos libros sobre la materia. Dos destacan: el **Discurso sobre la Policía de la Ciudad de México**, de Baltazar Ladrón de Guevara, y el **Tratado de Varios Ramos de Policía** de Hipólito Villaroel, preparados en 1788 y 1787 respectivamente.

Aunque los tratados de policía franceses y españoles son de alta calidad, no tuvieron esa idea promocional alemana que hizo de la policía una fuerza activa que se encaminaba a nutrir el poder estatal.

El desenvolvimiento que la *police* tuvo en Francia, como en los principados alemanes, determinó directamente las formas peculiares que adoptó la Ciencia de la Policía en ambos países. En Francia se desarrolló independientemente entre los siglos XVI y XVIII, y fue ella el origen de la posterior Ciencia de la Administración del Estado burgués de derecho, una de las grandes contribuciones francesas a las Ciencias Sociales. En Alemania, la *policey* fue un proceso paralelo y asociado al desarrollo del Cameralismo y desde el siglo XVIII la Ciencia de la Policía formaba parte de las Ciencias Camerales.

Incluso la policía fue uno de los elementos motores del nacimiento del Cameralismo, pues era la única materia preexistente a su nacimiento y la literatura de la policía ya era muy abundante cuando las Ciencias Camerales comenzaban su desarrollo. La policía fue estudiada por Melchor von Osse y Luis von Seckendorff, entre los precursores del Cameralismo. La policía también fue trabajada por otros pensadores, fundamentalmente como un conjunto de

---

<sup>17</sup> Foronda, Valentín. **Cartas sobre la Policía**. Pamplona, Imprenta de Ramón Domingo. 1820 [1801]. Romá y Rossell, Francisco. **Las Señales de la Felicidad de España y Medios de hacerlas Eficaces**. Madrid, Imprenta de Antonio Núñez del Valle. 1768.

disposiciones y reglas propiamente gubernamentales que, en esencia, se aplicaban a la vida urbana. La policía no era todavía una ciencia, sino un conjunto de prácticas administrativas sistemáticas orientadas a estimular la convivencia social, asegurar el abasto de víveres, garantizar la pureza del agua y el aire, prescribir las características de las obras públicas y la vivienda privada, regular el tráfico mercantil, vigilar la salud pública y la salubridad de bebidas y alimentos, y temas similares.

Estas materias no dejaron de ser tratadas posteriormente, pero cuando la policía comenzó a ser estudiada como ciencia y ser enseñada junto con la economía y las finanzas, lo que hasta el momento eran medidas preventivas y correctivas, se convirtieron en mecanismos de promoción y desarrollo. La mayor parte de los catedráticos cameralistas consideraron a la Ciencia de la Policía como una mera disciplina cameralista; fue von Justi quien la emparentó con la política.

Pero, de conformidad con su evolución general y singular, la Ciencia de la Policía tendió a hacerse independiente dentro del conjunto de las Ciencias Camerales y, al mismo tiempo, fungir como su centro epistemológico. Así, a pesar de que José von Sonnenfels continuó la tradición de impartir juntas a las Ciencias Camerales, y hacerlo en una cátedra y en un solo libro, todavía hasta el tardío año de 1848, en que póstumamente se usó su libro en la Universidad de Viena, la Ciencia de la Policía se conservaba independiente. Robert von Mohl fue el último gran cultivador de esta antigua disciplina, cuya obra **La Ciencia de la Policía (*Die Policy-Wissenschaft*)** se publicó en Tubinga en 1832-1833, edición a la que sucedieron las de 1844-1845 y 1866.<sup>18</sup> De acuerdo con estas fechas, el cultivo de la policía todavía estaba vigente hasta 1866, más de 100 años después de que se iniciara su enseñanza en Halle y Frankfurt del Oder (1727).

---

<sup>18</sup> Mohl, Robert von. *Die Policy-Wissenschaft*. Tubingen, Verlag der H. Laupp'fchen Buchhandlung. 1832-1833. Tres volúmenes. Nosotros tuvimos acceso a la edición de 1866, publicada en la misma ciudad y por la casa editorial mencionada.

La Ciencia de la Administración en Alemania ya estaba siendo cultivada por Lorenz von Stein en la segunda mitad del siglo XIX, pero la policía aún formaba parte del temario de su voluminoso tratado cuyo título era: **La Teoría de la Administración** (*Die Verwaltungs-Lehre*).<sup>19</sup>

## **LA ADMINISTRACIÓN CAMERAL EN PRUSIA**

Juan Enrique von Justi fue nativo de Prusia, principado alemán originalmente marginal al Sacro Imperio Romano Germánico, y después convertido en su centro y motor principal.

La disolución del Imperio Carolingio durante el siglo X, derivó en la creación del Sacro Imperio Romano Germánico como un sistema político propiamente alemán. El Imperio cobijó, desde entonces, a la mayor parte de los pueblos de habla germana. A partir del siglo XVI, las comarcas geográficas más grandes fueron tomando la forma de principados semiautónomos. Destacaban Sajonia, Bavaria y Brandeburgo-Prusia, a los que debe agregarse Austria, al margen del Imperio.

Pero el Imperio nunca fue una cobertura política ordenada y pacífica para los principados a los que cobijaba. Todo lo contrario, hasta el siglo XIX todavía se disputaban la supremacía del mundo alemán, dentro de su seno, y las guerras entre hermanos eran tan cruentas como las entabladas contra los extranjeros. La historia del Imperio fue la narración de su gradual disolución, en tanto que la historia de los principados fue el relato de su liberación y lucha por la hegemonía política y territorial.

La lucha por la supremacía posibilitó la victoria de algunos principados y aceleró la extinción del Imperio.<sup>20</sup> Bavaria y Sajonia, geográfica y políticamente favorecidas en cierto momento, no capitalizaron la situación y la oportunidad se perdió. Austria,

---

<sup>19</sup> Stein, Lorenz von. *Die Verwaltungs-Lehre*. Stuttgart, Berlang der F.G. Gotta'schen Buchlandung. 1864-1868. Ocho tomos en diez volúmenes.

<sup>20</sup> Anderson, Perry. *El Estado Absolutista*. México, Siglo XXI Editores. 1980. Caps. 3 y 5.

aunque poderosa y llena de vigor político, fue incapaz de vencer la resistencia de los suizos y unificar sus territorios en suelo alemán. Una vez fracasado en su empeño en territorio alemán, y debido a la adquisición del Reino de Hungría por herencia, Austria viró su marcha hacia el Oriente. Quedaba Prusia, que a pesar de haber iniciado su existencia en forma precaria, fue llenando los vacíos políticos dejados por Bavaria y Sajonia, y cuando la ocasión lo requirió, derrotó militarmente a Austria para consolidar la supremacía alemana.

En el siglo VI, el Reino de los francos ocupaba el territorio de lo que hoy es Francia y buena parte de la actual Alemania. La situación no varió mucho hasta el siglo VIII, época en la cual se extendía el norte de Alemania. En el año 900, el Imperio se había dividido entre el Reino de Francia y el Sacro Imperio Romano Germánico, así como en el Reino de Burgundia. En la orilla derecha del río Oder estaba el Ducado de Polonia y al noreste se desarrollaban los gérmenes de la futura Prusia. Hacia 1200 el Sacro Imperio Romano Germánico había consolidado su posesión de Bohemia y dominaba el norte de Italia. Tal fue, en lo general, la situación hasta finalizar la Edad Media, cuando se culminó el siglo XV y estaba por inaugurarse la modernidad renacentista.

En 1559 ya se encontraban perfiladas las fronteras de los principados germánicos, en especial Brandeburgo, Bavaria y Sajonia. Por su parte, Prusia siguió siendo un territorio ajeno al Imperio y tenía por capital la ciudad de Königsberg. Más al noreste, en lo que hoy se conoce como repúblicas de Lituania, Latvia y Estonia, se había formado el dominio de la Orden Teutónica.

La Paz de Westfalia remodeló el mapa imperial, a partir de 1648. Lo más significativo fue que Brandeburgo fue beneficiado bondadosamente con la adquisición de nuevos territorios, que lo acercaron más a Prusia, a los que separaba un corredor polaco cuya cabeza era Danzig. Por los tratados de Utrecht y Rastat volvió a cambiar el mapa europeo y el Imperio se comprimió entre 1713 y 1714, aunque con la salvedad que, a partir del siglo XVIII, Prusia y Brandeburgo se unieron para constituir un reino unificado.

Prusia nació oficialmente como principado en 1701: su príncipe, Federico II, fue coronado con el título de rey de Prusia, como Federico I, en calidad de súbdito del Imperio. Sin embargo, el origen del principado hay que buscarlo en la Marca de Brandeburgo, otro de los territorios imperiales, y que en unión al espacio geográfico prusiano producirá en su día al Reino de Prusia. En 1412 el emperador nombró al conde Federico como *Koadjutor*, o gobernador de la Marca. No se trató de una concesión feudal, sino de un encargo administrativo sujeto a revocación. El propio Federico recurrió a "ministeriales" igualmente revocables para administrar a Brandeburgo, según ejemplo tomado del Reino normado de Sicilia, de Federico II.

Juan Enrique von Justi fue uno de los más notables estudiosos de la administración cameral, lo mismo que acreditado funcionario en activo. Adentrarnos al seno de tal administración, al menos brevemente, mucho nos ayudará a entenderla mejor y aquilatar adecuadamente la obra de este prócer de la administración pública.

El desarrollo administrativo alemán fue similar al de otros países de Europa, siguiendo la tradición de iniciar su despegue moderno a partir de la configuración de la organización financiera. Desde el siglo XIII la hacienda estaba bajo el Mariscal de la Corte (*Hofmarschall*), al lado del cual trabajaba el Camerario (*Kammerer*), originalmente responsable de los vestidos reales, luego tesorero del Principado de la Marca. También, como en otros reinos medievales, se desempeñaba el Canciller (*Kanzler*), bajo cuya autoridad trabajaban los escribanos de la Cancillería (*Kanzlei*).<sup>21</sup>

La administración cameral del medievo es heredada por la Marca, pero fue gradualmente reformada para atender nuevas actividades. Su primera fase de desarrollo ocurrió entre 1412 y 1648, desde el año de nombramiento de Federico como gobernador de Brandeburgo, a la conclusión de la Guerra de los Treinta Años, con la Paz de Westfalia. Las instituciones creadas fueron el Consejo

---

<sup>21</sup> Nieto, Alejandro. *El Mito de la Administración Prusiana*. Universidad de Sevilla. 1962.

de Estado (*Staatsrat*), o Consejo Secreto (*Geheimer Rat*), en cuyo centro gravitaba la nueva administración pública que gradualmente había surgido del Consejo de la Corte (*Hofrat*). Sin embargo, el Consejo de Estado fue la evolución precisa de un órgano relativamente diferenciado del Consejo de la Corte: el Consejo de la Cámara o *Kammerrate*, cuyos miembros eran los consejeros camerales o *Kammerrat*.

Una segunda fase de desarrollo de la administración cameral se suscitó entre 1648 y 1701. Al concluir la Guerra de los Treinta Años toda Alemania estaba arruinada; Federico Guillermo —llamado el Gran Elector— emprendió la tarea de reconstruir y construir al Gobierno a la vez, aprovechando la situación para restar poder a los estamentos. Por consiguiente, las finanzas adquirieron enorme importancia en sus diferentes aspectos. Siguiendo una tendencia similar, en Austria, Federico Guillermo Hörnick, Joaquín Jorge Becher y Guillermo Schröder crearon la escuela del *Fiscalismo*, una orientación de administradores públicos activos que estaban preocupados esencialmente por los medios de incrementar los ingresos para fortalecer al Estado.<sup>22</sup>

No debemos perder de vista al Fiscalismo el cual, con frecuencia, se confunde con el Cameralismo. En realidad su pariente más próximo es el *Arbitrismo* español, que fue una respuesta a la deplorable situación de la economía española en el siglo XVII.<sup>23</sup> Los arbitristas se encargaron de hacerlo notar, a través de una multitud de trabajos dedicados a destacar el deprimente estado de la Real Hacienda. Pero sus observaciones se limitaron al problema de los

<sup>22</sup> Small, Albion, obra citada, parte II, cap. IV; Schiera, *El Cameralismo e L'assolutismo Tedesco*, parte II, cap. IV.

<sup>23</sup> Manuel Colmeiro, un destacado científico social que estuvo activo en el siglo XIX, enderezó una feroz crítica contra los arbitristas, de los que dijo lo siguiente: "los arbitristas o proyectistas, unas veces significaban hacendistas y otros inventores de trazas y quimeras para socorrer al rey con daño del reino". **Biblioteca de los Economistas Españoles de los Siglos XVI, XVII y XVIII.** México, Escuela Nacional de Economía/UNAM. Sin año (Edición facsímil). pp. 38-42.

ingresos, de modo que las extrapolaciones a otros problemas fueron circunscritos a la materia fiscal.

El patrimonio real (*Domanen*) creció en importancia y, gradualmente, se sustrajeron tributos a los estamentos. Durante el reinado del Gran Elector (1640-1688) quedó unificada la administración pública prusiana, en torno a la administración cameral (*Kammerserwaltungs*), en cuyo centro aparece el Consejo de la Cámara Estatal (*Staatskammerrate*). Fortaleciendo esta tendencia, en 1689 nació otro organismo cameral: la Dirección de las Cámaras de los Estados (*Direktion des Kammerstaats*), también denominada *Collegium Formatum* y Cámara de la Corte (*Hofkammer*). Fenecía el siglo XVII cuando esta Dirección se convirtió en el Directorio General de Finanzas (*General-Finanz Directorium*).

La tercera y última etapa cubre el tiempo transcurrido entre 1701 y 1797. En este último año concluyó el reinado de Federico Guillermo II, en el cual se mantuvieron en su esencia las instituciones administrativas camerales. Todavía no se han impuesto los organismos burocráticos, lo que ocurre con Federico Guillermo III, dando paso a la liquidación de la vieja administración pública creada por los cameralistas.

La corrupción, que se había adueñado de los funcionarios públicos, fue erradicada con firmeza y decisión. Federico Guillermo I hizo del funcionariado prusiano el modelo de servidor estatal que ha sido la envidia de todos los gobiernos, de ayer y hoy. Ya no sólo era la figura del rey lo que aglutinaba al Estado, sino también la administración pública. Con vigor e inteligencia, unió de nuevo lo que Federico I había dividido: al propio Estado. Sus preocupaciones administrativas, en especial con relación a los funcionarios públicos, le hizo concebir la magistral idea de crear una profesión en administración pública para educarlos de manera científica. Ello aconteció en 1727, cuando estableció en las Universidades de Halle y Frankfurt del Oder la *Profesión en Economía, Policía y Cameralística*.

En 1728 anuló el poder del Consejo de la Cámara, superponiéndole la autoridad de una nueva institución: el Gabinete del Ministerio o *Kabinetministerium*, dedicado a la administración de

las relaciones internacionales, en tanto que aquél otro quedó al cuidado de funciones judiciales y las relativas al culto. Sin embargo, su obra maestra fue un colegio cameral al que denominó Directorio General (*General-Directorium*), creado en 1722. También reformó a la administración financiera, dividida desde antes entre la Administración de la Cámara y los comisarios de guerra. Agrupó a ambas instituciones al Directorio General en el nivel central y creó la Cámara de Guerra y Dominios (*Kriegs-und Domanen Kammern*) para las provincias.

La administración judicial no permaneció ajena al influjo de cambios y una reforma impulsada en 1755 favoreció la profesionalización de los tribunales, por medio de un procedimiento de exámenes de ingreso. Con base en esta experiencia, un sistema similar se introdujo en la administración pública en 1770.<sup>24</sup>

Sucesos como los narrados, hizo expresar a Spengler que "la mayor parte de este cuerpo de empleados de antiguo cuño era su moralidad. En casi todos los demás países el servicio al Estado es un oficio como cualquier otro. En Prusia, desde los tiempos de Federico Guillermo I, el empleado forma una clase como el oficial o el juez. Su honra no es honra de oficio o de ciudadanía, sino de clase".<sup>25</sup>

El hecho que Prusia ocupara el histórico sitio de conseguir en torno a ella la unificación alemana, no fue producto de la casualidad. Los procesos constitutivos del Estado absolutista se desarrollaron en forma tal que facilitaron los objetivos políticos y militares de sus soberanos. Comenzando en condiciones adversas, tales como el encontrarse ubicada, en su origen, al margen del Imperio, Prusia se convirtió en la primera potencia alemana. En 1640 los dominios prusianos estaban desperdigados: Brandeburgo ocupaba el centro, en el oriente estaba Prusia y en el occidente Cleveris, Mark y Ravensburgo, también desunidos entre sí. No cabe

---

<sup>24</sup> Hinzte, Otto. *Historia de las Formas Políticas*. Madrid, Revista de Occidente. 1968. p. 219.

<sup>25</sup> Spengler, Oswald. *Las Dos Caras de Rusia*. Buenos Aires, Ediciones Síntesis. 1976 (1919-1926). p. 144.

duda, una situación geopolítica nada cómoda, porque era un Principado sin uniformidad territorial. Por lo tanto, una de las finalidades supremas de los soberanos prusianos era la unificación territorial. Durante el reinado de Federico Guillermo (1640-1688), las anexioniones territoriales sumaron parte de Pomerania Occidental y toda la Pomerania Oriental, así como a Magdeburgo en el sur, lo que posibilitó que se formara en torno de Brandeburgo un macizo territorial unificado. En el Occidente se adquirió a Minden y otros pequeños espacios territoriales.

Tocó a Federico *El Grande* conseguir una sustancial ampliación territorial, gracias a la anexión de Prusia Occidental, que por fin unió a Prusia Oriental (la Prusia original) y a Brandeburgo, así como a Silesia. En 1815 se incorporó a Posnania, situada entre Prusia Occidental y Silesia, Sajonia, Westfalia y Renania. La política de la unidad territorial, por fin, había culminado.

El otro gran objetivo de los soberanos prusianos era el incremento demográfico. Un Estado no puede prosperar sin una población que lo facilite. A finales del gobierno de El Gran Elector (1688) la población total del Principado no llegaba al millón, de la cual 400 mil correspondía a Prusia y 270 mil a Brandeburgo, la demás, al resto de los territorios. Para 1713 la situación no era mucho mejor: el Gobierno de Federico Guillermo I cubría sólo a 1.6 millones de habitantes; sin embargo, durante su reinado, Prusia alcanzó un incremento demográfico sustancial de 2.2 millones de pobladores. Fue su hijo, Federico *El Grande*, quien realizó la mayor promoción poblacional por medio de la anexión de Silesia, merced a la cual el Reino prusiano aumentó a 4 millones de súbditos. Al final de su Gobierno, Prusia ya era una potencia demográfica con sus 5.4 millones de habitantes.

El otro Reino donde tuvo el Cameralismo un desarrollo importante, fue Austria. Su formación fue muy distinta a la de Prusia, aunque ambas tienen el común denominador de gestarse en la periferia alemana. Su momento de arranque en la Edad Media fue el territorio de Austria. En esta época se agregó al Reino, el espacio geográfico de El Tirol. En el reinado de Fernando I se anexionó a Bohemia, Moravia, parte de Eslovaquia y Croacia. En 1699 Hungría

se incorporó y en 1718 lo hizo Temesvar, en tanto que Galitzia lo fue en 1772, Istria y Dalmacia en 1797, Trento y Salzburgo en 1803 y 1805. Como se puede observar, la formación estatal austriaca es similar a la prusiana, es decir, por agregación de principados, pero con la impronta de ser frontera natural del poderoso Sultanato otomano, con el que estuvo en guerra permanente desde que ocurrió la anexión de Hungría.<sup>26</sup>

La dualidad constitutiva de la vida política alemana, en la que coexistía el Imperio y los principados, resumió el desarrollo del absolutismo en cada uno de éstos. El Cameralismo fue un movimiento paralelo a la formación de los principados como reinos efectivamente independientes, tales como Prusia y Austria, que plasmaron en sus organizaciones estatales los propósitos del absolutismo alemán, traducidos en dos objetivos paralelos y combinados para alcanzar el bienestar del Estado y la felicidad de los súbditos.

## **EL MOVIMIENTO CAMERALISTA**

La Cámara fue un lugar de trabajo muy conocido por von Justi, y fue allí donde vivió las experiencias enriquecedoras que le ayudaron a comprender mejor el sustancial papel que cumplía a favor del fortalecimiento del Estado.

La organización administrativa cameral inauguró un estilo de trabajo administrativo sin precedentes. Los soberanos, considerándola como la espina dorsal de la administración del Estado, establecieron un proyecto diametralmente distinto al de sus predecesores feudales. No aspiraban a mantener el estado de cosas,

---

<sup>26</sup> Dicho sea de paso, Hungría tuvo también un notorio desarrollo cameralista, a través de *La administración dicasterial*. Eszlary, Charles. "Le Systeme Administratif Dicasterial de la Monarchie des Habsbourg". Bruselas, **Revista Internacional de Ciencias Administrativas**. Vol. XXIX, núm. 3. 1963. pp. 252-260. Del mismo autor: "Les Administrations Camérales de Brandembourg et de la Monarchie Habsbourg et les effets sur les Administrations Modernes". Bruselas, **Revista Internacional de Ciencias Administrativas**. Vol. XXX, núm. 2. 1964. pp. 171-178.

sino a transformarlo de manera radical; la administración pública fue llamada a realizar faenas que hasta entonces le eran desconocidas. Los fines que se propuso alcanzar se resumen en un propósito: el progreso integral del Estado. La consecución de esta finalidad suprema supuso un proceso constructivo, un movimiento edificador que creara las condiciones materiales adecuadas. Ese movimiento fue el Cameralismo.

En su origen, elementalmente considerado, "era la rutina de las oficinas en las cuales los empleados de los gobiernos, principalmente de los departamentos fiscales, hacían su trabajo; en sentido amplio, constituyó los procedimientos gubernamentales sistematizados, cuya aplicación se efectuaba en las oficinas administrativas".<sup>27</sup> Aunque primigeniamente significó la racionalización de los procedimientos administrativos, de suyo importante para el desempeño de los nuevos cometidos hacendarios del Estado, al Cameralismo le aguardaban trabajos más trascendentales. Así, dejó de ser un mero conjunto de trámites oficinescos y se convirtió en una tecnología de gobierno destinada a potenciar el poder del Estado.

Dentro de esta tendencia progresiva, el Cameralismo también configuró una doctrina aplicada que se encaminaba a explicar esos complejos procesos constructivos del Estado. El momento culminante y más elevado de su desarrollo, consistió en su capacidad para establecer un programa docente para la transmisión de sus designios políticos. Por consiguiente, "el Cameralismo fue una técnica y una teoría de la administración de un tipo de Estado, que se basaba en una sociedad construida sobre propósitos igualmente peculiares (...) fue primordialmente una teoría y técnica del Gobierno".<sup>28</sup>

El proyecto de los soberanos absolutistas implicó, como secuela necesaria, el concepto de funcionario en el sentido moderno del término; es decir, un servidor público de carrera, formado académicamente, para desempeñar profesionalmente los deberes del

---

<sup>27</sup> Small, Albion, obra citada, p. 18.

<sup>28</sup> *Ibíd.*, p. 3.

Estado. Dentro de esta perspectiva, el funcionario público típico que comenzó a egresar de las aulas fue el cameralista. Se trataba de un servidor público cuyo ámbito de competencias trascendió las antiguas materias de guerra, justicia y hacienda, para desempeñarse esencialmente en las funciones de lo interior. Sin embargo, este ramo gubernamental tan relevante para el Estado, ya no se refería a la mera salvaguarda de la tranquilidad pública, sino a un concepto de seguridad interior magnamente elevada al fomento de aquellas condiciones que posibilitaban que el Estado se hiciera formidable, a través del desarrollo de sus fuerzas interiores y la provisión de la felicidad del pueblo.

Tal como lo explicó un autor, "para los cameralistas, el problema central de la ciencia era el problema del Estado. Para ellos el objeto de toda teoría social era mostrar cómo puede ser asegurado el bienestar del Estado. Observaban 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".<sup>29</sup>

Jorge Darjes afirmó en 1756 que el cameralista es aquel que entiende de las Ciencias Camerales; más en lo particular, debe ser hábil en los siguientes asuntos: definición de las fuentes fiscales potenciales, el incremento de los ingresos y la aplicación razonable de los mismos. Pero la destreza financiera no es suficiente, por lo que el cameralista debe saber cómo debe estar organizado el Estado para hacer trabajar productivamente a los súbditos, hacerles comprender los métodos por los cuales enriquecerse, crear las oportunidades para que apliquen sus conocimientos y enseñarles a conservar sus ingresos. Es, en este sentido, que el cameralista se debe esforzar para convertir a los súbditos en seres productivos y realizados; sólo así puede el príncipe incrementar sus propios recursos económicos. En suma, Darjes concibió al cameralista como un agente comprometido con el bienestar de la sociedad y la prosperidad del Estado.

---

<sup>29</sup> *Ibíd.*, p. VIII.

Para Jorge Enrique Zinke, por cameralistas se debería entender a quienes poseían conocimientos fundamentales acerca de todo o alguna parte, de aquellas cosas que son necesarias y en las que ellos pueden asistir al príncipe para mantener una buena dirección del Estado.<sup>30</sup> En su opinión, el cameralista fue un tipo de director que coadyuvó a la debida conducción del Estado, un tipo especial de funcionario comprometido con la dirección estatal.

El cameralista, pues, era un administrador público formado cabalmente en los negocios gubernamentales, pero no únicamente por la vía de la experiencia personal, sino por el aprendizaje sistemático proporcionado por las universidades.

El Cameralismo fue también una ideología del Estado, un sistema de pensamiento encaminado a justificar los exitosos proyectos autonomistas de los principados alemanes. En estos proyectos políticos, los príncipes se auxiliaron originalmente de consejeros; a saber, aquellos que asumieron la fiel denominación de *consejeros de príncipes*.<sup>31</sup> A petición de sus señores, los consejeros redactaron memorias secretas dedicadas al análisis de la situación reinante en el Estado. El contenido de tales memorias era considerado como una arcana o misterio celosamente guardado, sólo develable a los soberanos. Como el arte de la política era entonces un privilegio reservado a los soberanos, era considerado peligroso darlo a la publicidad y hacerlo accesible a los súbditos. Tal era, precisamente, su primer consejo.

Su segundo consejo constituía, propiamente, un programa de acción. Uno de los más célebres proyectos contenido en una memoria de este tipo, que llevaba por título **Testamento Político**, fue preparada por Melchor von Osse, un consejero de príncipes

---

<sup>30</sup> Small, obra citada, cap. XI; Schiera, *Il Cameralismo e L'assolutismo Tedesco*, parte II, cap. 2.

<sup>31</sup> Refiriéndose a las obras de Osse y Seckendorff, que serán inmediatamente analizadas, Pierangelo Schiera explica que "reflejan en su contenido y en el título la antigua actitud medieval tardía y de la primera Edad Moderna, de 'Espejos de Príncipes' que reverberan la fase de formación del Estado territorial". "Cameralismo". *Diccionario de Política*, A-J, p. 204.

típico que vivió durante la primera mitad del siglo XVI. Por su carácter secreto y exclusivo para ser consultado por su señor, el **Testamento** quedó luego en el olvido, hasta que fue encontrado en una biblioteca pública a principios del siglo XVIII, y entonces pudo ser publicado. Otra memoria de este género, no menos célebre, es la **Secreta Política** de Jorge Obrecht, un consejero de príncipes cuya vida transcurrió en la segunda mitad del siglo antes mencionado. En el título está plasmada su intención reservada. Ambos consejeros proponen a sus señores algunos mecanismos para fortalecer a la economía, con la finalidad de responder adecuadamente a los desafíos presentados al Estado absolutista. En sus advertencias yace una concepción del Estado absolutista, de su naturaleza, sus poderes y objetivos; en fin, una concepción en la que se explican los motivos de los procedimientos estatales.

El secreto era considerado como la herramienta principal del arte del Gobierno, primordialmente en las épocas caracterizadas por cesaciones políticas completas o parciales. Pero principalmente constituía un recurso formidable para conservar formas singulares de un régimen, por medio de extinciones parciales de sus organizaciones y funciones. Consistía, asimismo, en un **logos** destinado a evitar una mutación súbita de una forma de Gobierno a otra y, al efecto se desarrolló la noción de *arcana* de la República como un conjunto de fuerzas propulsoras internas del Estado cuya esencia es operar soterradas, en contraste con otras fuerzas que se exhibían en la superficie, públicamente. Esta noción fue propuesta por Arnold Clapmar, quien explicaba que la política, como otras ciencias, tiene sus secretos y como éstas hace uso del fraude, los ardides y la astucia, como parte del arsenal de capacidades de acción.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Sin duda el pensador que mejor representa esta tónica secreta de la política, fue Arnold Clapmar, autor del libro: **De Arcanis Rerunpublicarum (De los Misterios de la República)**, publicada en 1605, un año después de su muerte. Sobre su obra, ver: García-Pelayo, Manuel. Estudio Introductorio al libro **La Razón de Estado y otros Escritos**, de Giovanni Botero. Caracas, Instituto de Estudios Políticos. pp. 188-189. Schmitt, Karl. **La Dictadura**. Madrid, Revista de Occidente. 1968. pp. 44-50.

El movimiento cameralista irrumpió con la noción de publicidad, aboliendo las nociones reservadas del ejercicio de la política. La ideología cameralista se convirtió en un componente orgánico del Estado absolutista, una expresión abstracta, pero beligerante y activa de sus prácticas políticas, que se debía externar y patentizar públicamente.

Sin duda el gran ideólogo del principado absolutista fue el consejero de príncipes Luis von Seckendorff, nacido en 1626 y muerto en 1692.<sup>33</sup> Seckendorff, uno de los últimos consejeros de príncipes y principal precursor del Cameralismo, contribuyó significativamente a la abolición de las vetustas concepciones secretistas de la política. En su época los consejos dejaron de ser secretos, fueron revelados como un arma de la publicidad literaria frente a otros soberanos y ante los súbditos. Los argumentos fueron planteados a la luz del día, porque intentaban formar y atraer una opinión favorable entre los súbditos e ilustrar positivamente a los soberanos. Este fue el motivo de su más célebre obra: el **Principado Alemán**, un programa de acción estatal que sirvió como prototipo a los proyectos políticos contenidos en los libros escritos por los cameralistas durante el siglo XVIII.

En el momento en que el Cameralismo dejó el seno de las oficinas y superó el carácter secreto de las proposiciones políticas, se dio un paso trascendental porque, como ideología combativa, se ha transformado en una doctrina, en un campo de desarrollo para la erudición, la academia y la docencia. Así como en el siglo XVI el secreto era consustancial a los consejos, durante el XVII lo fue la publicidad. Todo estaba listo para que en la centuria del XVIII el Cameralismo transmutara en las Ciencias Camerales.

En este ambiente, el pensamiento político va a participar íntimamente en la formación del Cameralismo. Autores de la talla intelectual de Samuel Puffendorf, Cristian Wolff y Cristian

---

<sup>33</sup> Small, obra citada, cap. IV; Schiera, *Il Cameralismo e L'assolutismo Tedesco*, parte II, cap. 3.

Thomasius aportarán categorías de enorme importancia.<sup>34</sup> Destacan los conceptos de bienestar y felicidad, así como la teoría de los deberes del soberano hacia los súbditos.<sup>35</sup> Los militantes del Cameralismo, con base en estos conceptos, serán los forjadores de la teoría del Estado de bienestar. Propondrán a los soberanos la idea que el aumento del poder del Estado es posible por la vía del mejoramiento de las condiciones materiales de existencia de los súbditos. El Estado no puede prosperar si los súbditos no progresan en sus niveles de vida. Los pensadores políticos introdujeron ideas que los cameralistas trataron de realizar.

El tema del Cameralismo fue, hasta el principio del siglo XX, un interés propiamente alemán, hasta que Albion Small lo rescató para el beneficio universal. Que mejor que terminar con sus palabras: "usando el término en el sentido en que son entendidos (...) los cameralistas no fueron primariamente economistas. Fueron esencialmente científicos de la política" (...) "mi argumento es que los alemanes no fueron estériles en este campo (...) de hecho no hubieron pensadores políticos más fecundos en los siglos XVII y XVIII, que los cameralistas alemanes".<sup>36</sup> En este sentido, "los cameralistas fueron, sobre todo, administradores teóricos y prácticos" (...) "el Cameralismo de los libros fue una teoría y una tecnología del gobierno" (...) "fue una tecnología administrativa."<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> Puffendorf publicó su *De Jure Nature en Gentium* en 1672; Thomasius su *Fundamenta Iuris et Gentium* en 1705, y Wolf su *Die Politik* en 1721.

<sup>35</sup> Schiera, *Il Cameralismo e L'assolutismo Tedesco*, parte II, cap. 1.

<sup>36</sup> Small, obra citada, p. XIV.

<sup>37</sup> *Ibíd.*, pp. 152 y 591.

## TODO EL PAÍS DE VON JUSTI CONVERTIDO EN ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Un hecho singular e insólito dentro de la cultura occidental lo constituyó el desarrollo, en los principados alemanes, de una densa atmósfera impregnada por la enseñanza de la administración pública. Por doquier proliferaron centros de formación administrativa, cursos universitarios y libros de texto, al igual que una oleada de catedráticos y estudiantes ávidos de cultivarse en las nuevas Ciencias Camerales. Toda Alemania era una escuela de administración pública.<sup>38</sup> Entre los mentores, el más insigne fue von Justi, secundado por una nutrida cauda de profesores cameralistas.

### *LA FORMACIÓN PROFESIONAL DE LOS CAMERALISTAS*

Los progresos generados por el Cameralismo dentro de los procesos administrativos, pronto requirieron del concurso de procedimientos de formación profesional de los servidores públicos. La respuesta a semejante imperativo fue el ya mencionado establecimiento de la Profesión en Economía, Policía y Cameralística, en las Universidades de Halle y Frankfurt del Oder. Esta experiencia se desarrolló a través de dos tendencias. La primera fructificó en la creación de escuelas especiales de formación de funcionarios públicos dedicados tanto a los asuntos interiores, como al servicio exterior, aunque esto no ocurrió en los principados alemanes, sino en el Imperio Austro-Húngaro. En 1746, la emperatriz María Teresa instituyó la Academia Teresiana —que

---

<sup>38</sup> Este suceso de alta escuela administrativa sólo es comparable con la experiencia funcional de la China imperial, a lo largo de sus sucesivas dinastías, principalmente a través de su célebre sistema de exámenes de ingreso al servicio público. El mejor testimonio de tan relevante acontecimiento, está documentado en dos obras: *Le Traité des Examens* (Biblioteque de l'Institut des Hautes Etudes Chinoises. Paris. 1932) y *Le Traité des Fonctionnaires et Traité de la l'Armée* (Leyde, Netherlands. 1947. Dos vols.).

llevaba su nombre—, dentro de la cual se diseñaron cursos de administración pública para la formación de los servidores públicos del Imperio, al mismo tiempo que se dio inicio a la preparación especializada de diplomáticos.<sup>39</sup>

La segunda tendencia derivó en la creación de escuelas profesionales en administración pública, para atender exclusivamente la formación de servidores públicos en los asuntos interiores del Estado. La instauración de estos novedosos estudios fue precedida por la reorganización administrativa que se realizó en Prusia en 1713, cuyo principal acento fue la formación académica previa de los futuros servidores públicos, acompañada por un intenso período de capacitación aplicada por medio de una pasantía en el servicio. El centro de la reforma consistió en el establecimiento de un procedimiento de ingreso para los meritorios (*Auskultatores*), una camada de jóvenes novicios que nutrirían al servicio y cuya procedencia universitaria se basó, a partir de 1727, en los mencionados estudios en Ciencias Camerales.<sup>40</sup>

Esta formación académica previa formó parte de un nuevo sistema de exámenes, que en 1723 se hizo extensivo a los abogados y los procuradores, cuyas faenas las desempeñarían en los nuevos cuerpos de la administración de justicia prusiana. Para 1737 se había generalizado este procedimiento, tanto en la administración pública como en la administración jurisdiccional.

La preparación de los meritorios, a pesar de su procedencia universitaria, estaba basada en la pasantía a que se les obligaba dentro de las cámaras, en las cuales se les hacía lidiar con expedientes, extractos y contabilidad agrícola, además de que eran capacitados en la redacción y glosa de documentos. Los meritorios debían someterse a un examen de permanencia dentro del primer año de su ingreso y posteriormente eran entrenados en la Cancillería, antes de incorporarse definitivamente al servicio

---

<sup>39</sup> Guerrero, Omar. *Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores*. México, Secretaría de Relaciones Exteriores. 1993. Cap. XII.

<sup>40</sup> Nieto, obra citada, p. 126.

público. El corolario de este proceso fue la creación, en 1770, de la Real Comisión de Exámenes, cuyo criterio era la preparación dentro del servicio por medio de un sistema de consejos de los funcionarios veteranos para los novatos, que culminaba con la presentación del examen. Finalmente, Federico *El Grande* dispuso, en ese mismo año, la fundación de un cuerpo élite de jóvenes funcionarios, una *pépinière*, un semillero de aspirantes capacitados dentro del Directorio General, cuyo destino era ocupar los altos cargos de la administración pública prusiana.<sup>41</sup>

Prusia 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 de 1740 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".<sup>42</sup> 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.

A partir de que las universidades alemanas dieron cabida a la formación propiamente administrativa, el acento de los programas de enseñanza se puso por igual en los asuntos de gobierno, que en los de economía y finanzas. Así, aunque el origen universitario predominante era la abogacía, las nuevas condiciones imperantes en el servicio público hicieron que los juristas y letrados se prepararan en las nuevas disciplinas, desarrollándose una gran camada de funcionarios egresados de los cursos cameralistas.

La formación profesional de los servidores públicos alemanes estuvo fundada en este ambiente generalizado de enseñanza de la

---

<sup>41</sup> *Ibíd.*, p. 128-129.

<sup>42</sup> La referencia es de Nieto, obra citada, p. 135.

administración pública, cuyo producto primigenio fue la integración de una notoria planta de profesores cameralistas, cuya singularidad fue su carácter generacional. El que formaran una generación profesoral es de gran importancia, porque la coexistencia y la convivencia fueron un estímulo para trabar las relaciones sociales entre los cameralistas y, de este modo, asegurar la transmisión del conocimiento.

Tal como lo adelantamos, el movimiento cameralista sufrió una metamorfosis trascendental en 1727, cuando propulsó el desarrollo de las Ciencias Camerales como una profesión administrativa. De esta decisión importantísima, Juan Pedro Ludewig (1668-1743), entonces Pro-Rector de la Universidad de Halle, comentó que tal medida obedecía a la insuficiencia de la formación jurídica de los servidores estatales, que en adelante deberían conocer nuevas disciplinas relacionadas con la promoción del desarrollo del Estado.<sup>43</sup>

Tres años después, en 1730, la ciudad de Riltten siguió el ejemplo prusiano y creó en su universidad la Profesión en Economía. Austria, por su parte, inició un vigoroso esfuerzo de reforma administrativa en la que se incluyó el establecimiento de la mencionada Academia Teresiana, si bien las Ciencias Camerales comenzaron a ser enseñadas hasta 1752 por Juan Enrique von Justi. La docencia cameralista también fue implantada en Jena y Leipzig, e incluso en la Universidad de Uppsala, en Suecia.

La enseñanza de las Ciencias Camerales tiene dos grandes generaciones de catedráticos. La primera está formada por Pedro Simón Gasser (1676-1750), Justo Cristóbal Dithmar (1677-1737), Federico Stisser (1689-1732), Juan Furstenau (1688-1756) y

---

<sup>43</sup> Schiera ha comentado que en esta época el Estado prusiano tuvo que afrontar fuertes desafíos y que el Cameralismo fue la solución: "una respuesta desarrollada dentro de los límites precisos del tiempo y con referencia a prácticas obligadas (...) una respuesta que facilitó, en Alemania, el paso del arte de gobernar a las modernas ciencias del Estado". Obra citada, p. 206.

Joaquín Jorge Zincke (1692-1768).<sup>44</sup> Gasser y Dithmar fueron los fundadores de la enseñanza de las Ciencias Camerales en Halle y Frankfurt del Oder. Furstenau impartió cátedra en Rilten, Stisser en Jena y Zincke en Leipzig.

La segunda generación incluyó a profesores cuyas actividades docentes se realizaron en Alemania, Austria y Suecia. Joaquín Jorge Darjes (1714-1791) profesó en Jena y Frankfurt del Oder, y Daniel Schreber (1709-1777) en Leipzig. Por su parte, Juan Enrique von Justi (1717-1771) y José von Sonnenfels (1733-1814), nacidos en Prusia, hicieron de sus cátedras en Viena las más importantes en la historia del pensamiento cameralista.<sup>45</sup> La hegemonía intelectual en las Ciencias Camerales durante la segunda mitad del siglo XVIII, había pasado parcialmente a Viena, donde radicaba Sonnenfels y enseñaba Ciencia Cameral y de Policía, desde 1763, porque las actividades académicas de Justi continuaron desarrollándose luego en suelo alemán. Finalmente, Andreas Berch (1711-1774) impartió sus lecciones en la Universidad de Uppsala, Suecia, a partir de 1740.

Este encadenamiento generacional e intergeneracional aseguró una asociación académica vital, fértil y vigorosa, en el cultivo de las Ciencias Camerales. Asimismo, fue un ambiente idóneo para la formación tanto de los cameralistas de las oficinas, que era su finalidad, como del propio profesorado. El hecho de que se tratara de catedráticos cuya mitad de su tiempo útil se destinara a la academia y la otra mitad al ejercicio de la administración pública, les exigió una preparación cameral completa. Para facilitar su comprensión sobre los complejos problemas implicados en el conocimiento y la enseñanza de las Ciencias Camerales, comenzaron una práctica académica cuyos efectos revolucionarían el desarrollo de las mismas: la elaboración de libros de texto.

El primer libro cameralista escrito, fue un texto titulado **Introducción a las Ciencias Económica, Policía y Cameral**,

---

<sup>44</sup> Small, obra citada, caps. IX-XII; Schiera, *Il Cameralismo e L'assolutismo Tedesco*, tercera parte.

<sup>45</sup> *Ibíd.*

preparado por Gasser en 1729 para el uso de sus estudiantes en la Profesión en Economía, Policía y Cameralística. Y, a excepción de la **Biblioteca Cameralista** de Jorge Enrique Zincke y otras pocas obras más, la gran mayoría de los textos cameralistas servirán para la docencia.

Las Ciencias Camerales estuvieron permeadas de contribuciones externas, en especial las provenientes de la Ciencia de la Policía no-cameral. Berch, que era sueco, estuvo muy influido por el **Tratado de la Policía** del francés Nicolás Delamare. Y, aunque a Juan Enrique von Justi sólo agrada parcialmente esta obra monumental, no dejó de consultarla para su propio consumo. Pero el caso más sorprendente es el del pensador político alemán, el Barón de Bielfeld, cuyas **Instituciones Políticas** fueron publicadas en Francia, originalmente en francés —y después al español—, lo que no impidió que fuera profusamente leído en su tierra natal.<sup>46</sup>

La gran limitación del Cameralismo, en su origen y desarrollo dieciochesco, fue que constituyó una corriente meramente alemana. A excepción de Suecia, las Ciencias Camerales no fueron cultivadas fuera de Alemania y Austria. Entrañan lo que Albion Small llama una especie de provincianismo. Sólo sabemos de un caso de amplia difusión: Justi, que fue traducido al francés y al castellano, tal como daremos cuenta en su lugar. Sin embargo, posteriormente, la prolongada experiencia alemana dio fruto fuera del suelo germánico, a través de la escuela profesional de administración pública, que se diseminó por todo el orbe.

La mejor expresión de las condiciones históricas reinantes a finales del siglo XVIII, está representada por la creación de esa Escuela, cuyo primer ejemplar fue el plantel establecido en el seno de la Universidad de Tubinga. Sin embargo, la expansión de la enseñanza cameralista produjo una fuerte resistencia de las Facultades de Jurisprudencia, tanto en las universidades alemanas,

---

<sup>46</sup> Bielfeld, Jacobo Federico Barón de. **Instituciones Políticas**. Madrid, Oficina de la Viuda de Manuel Hernández. Cuatro vols. 1768. [Traducción castellana de *Institutions Politiques*, Paris, 1761-1872].

como en las austriacas; pero, una vez que cuajaron en el seno de las comunidades académicas en Prusia y Austria, se instituyeron otros centros de formación cameral fuera de las universidades, tales como la Academia Cameralista en Lautern, en el Palatinado, a poca distancia del Spira, cuyos cursos se iniciaron en 1774. Sus planes de estudio comprendían un programa de formación de tres años lectivos, a partir de una cátedra introductoria sobre las Ciencias Camerales, además de una asignatura en Filosofía Moral. La Academia fue transformada posteriormente en la Universidad de Heidelberg, en la época en que operaba la Academia Cameralista en Sttutgart, que sirvió como modelo para que Georges Cuvier, entonces uno de sus escolares, diseñara su proyecto de Escuela de Administración en Francia a principios del siglo XIX.<sup>47</sup>

Esa trascendental experiencia del sabio francés fructificó en 1848, cuando fue creada la Escuela de Administración de Francia, que inspiró más de un siglo después a la hoy Escuela Nacional de Administración (ENA), matriz, a su vez, de la actual Escuela de Ciencia de la Administración de Spira, en Alemania.

La alemana escuela profesional de administración pública ha trascendido, pues, las tradiciones dejadas en los siglos XVIII y XIX, y transmitido su herencia hasta nuestros días. Además de su magnífico legado encarnado en la moderna Escuela Nacional de Administración y la Escuela de Ciencia de la Administración, la fructífera escuela cameralista colapsó las recias murallas pragmáticas británicas que ancestralmente se habían alzado como valladares de la formación académica en administración pública. Así, del mismo modo que la ENA inspiró a su similar de Spira, también sirvió de paradigma escolar del Colegio del Servicio Civil británico. Paralelamente, a pesar de la fuerte tradición anglosajona en la enseñanza de la administración pública en Brasil, la ENA también

---

<sup>47</sup> Mortein Marx, Fritz. "German Administration and the Speyer Academy". **Public Administration Review**. Vol. XXVII, num. 5. December, 1967. pp. 403-410. Y "A New Look at Administrative Science in Europe: The Speyer Conference". Bruselas, **International Review of Administrative Sciences**. Vol. 35, num. 4. pp. 291-301.

inspiró la creación de la Escuela Nacional de Administración Pública y de medio centenar de instituciones de formación profesional, de manera indirecta.

El desarrollo de la tradición cameralista a través de la ENA, ha sido una fuerte influencia en varios países que antaño fueron dominios coloniales franceses, aunque también ha impactado en otros que no lo fueron. Indirectamente, la ENA, a través de la tradición británica, ha dejado su huella en países donde se han creado Colegios del Personal Administrativo y Colegios del Servicio Civil.

Esta fructuosa secuela ha sido la semilla de la formación profesional de servidores públicos del planeta, cuyo crédito debe ser reconocido a los cameralistas. Por esta razón, es conveniente que nos detengamos un poco en los sucesos que hicieron que las Ciencias Camerales dejaran de ser un cultivo meramente alemán, toda vez que la enseñanza de la administración pública planetaria es tributaria de la formación cameralista germánica.

El primer testimonio que invocamos, son dos proyectos de Escuela de profesional de administración pública en Francia, en las cuales los planes de estudio plasmaban los contenidos cameralistas, representados por cursos sobre Gobierno, economía y finanzas. El primero, es el proyecto preparado en 1815 por el Conde D'Herbouville, cuyo fundamento descansaba en la conveniencia de capitalizar los vigorosos progresos de una nueva disciplina que ya era cultivada en su país: la Ciencia de la Administración.<sup>48</sup> Tal experiencia sería aplicada, pues la Escuela estaría destinada a transmitir a los servidores públicos franceses el arte de administrar. El plantel estaría destinado a la formación de administradores y diplomáticos, en fin, hombres de Estado, entre los que se contarían también a los diputados; y al efecto serviría la administración ya

---

<sup>48</sup> Carlos Fortuné, conde d'Herbouville, preparó este proyecto en enero de 1815. Como había fungido como catedrático en Amberes y Lyon, era una persona experimentada en las faenas docentes. Thuillier, Guy. "Un Projet d'Ecole d'Administration en 1815: le Comte d'Herbouville". Paris, *Revue Administrative*. Num. 166. Jui-Out, 1975. pp. 353-356.

consolidada como ciencia. Se traba de crear, en efecto, una Escuela que también ofreciera formación política.<sup>49</sup>

Los estudios se extenderían a la capacitación en los procesos del trabajo administrativo, como aquello que el autor del proyecto denominaba "el saber y el poder del administrador". En suma: el objeto del programa de enseñanza era capacitar sobre las relaciones entre los administradores y los agentes de la autoridad, y los rangos en que se ubicaban legalmente.

Complementariamente a los estudios mencionados, se realizarían actividades prácticas tales como la consulta y manejo de la correspondencia ministerial, y la clasificación de los negocios. Se visitarían y conocerían los regímenes administrativos de los hospitales, las prisiones y las casas de caridad. Como reminiscencias de la formación humanista, destacaba el ejercicio práctico de la elocuencia parlamentaria, que D'Herbouville creía necesario por los adelantos de la democracia representativa, y más especialmente por el imperativo de que tanto el administrador como el diplomático, fueran aptos para persuadir y convencer. Por su parte, los aspirantes a diplomáticos efectuarían estadias en las oficinas del Ministerio de Asuntos Extranjeros, para ser iniciados en las prácticas de las negociaciones y la lectura de la correspondencia antigua, y así se capacitarían para redactar y manejar la documentación diplomática y estarían en aptitud de ingresar a las cancillerías, los consulados y las embajadas. Los administradores públicos, por su parte, ingresarían en las otras oficinas públicas que culminaban en el Consejo de Estado, donde aprenderían a formar y ejecutar las leyes.

El segundo proyecto fue preparado por Edouard Laboulaye en 1843 y también estaba basado en su experiencia educativa en Alemania. Paradójicamente, aunque privilegiaba más vigorosamente

---

<sup>49</sup> El currícula comprendía materias tales como Derecho en general y Derecho francés relativo a la administración y la policía; y, por el otro, se habían proyectado asignaturas referentes a la Teoría de la Agricultura, Teoría de las Manufacturas, Teoría del Comercio, Teoría de las Obras Públicas, Teoría de los Impuestos, Economía Política y Teoría de la Administración Pública. Además, se enseñaría Historia Moderna y Tratados Internacionales.

la formación jurídica en el servicio público, fue tenazmente combatido por el profesorado de formación jurídica a cuyo cargo estaba la enseñanza del Derecho Administrativo en las universidades francesas. Tal fue el grado de resistencia activa de este sector docente, que ni el decidido apoyo de Ministro de Educación, Salvandy —empeñado en introducir cátedras de Ciencias Políticas y de Administración en la enseñanza universitaria— modificó la correlación de fuerzas.<sup>50</sup>

Ambos proyectos, a pesar de las generosas posibilidades que entrañaron para el desarrollo profesional del servicio público en Francia, no prosperaron. Sin embargo, entre los proyectos de D'Herbouville y Laboulaye, fue preparado un prospecto de Escuela de Administración Pública cuya autoría se debe a Georges Cuvier, que, como lo adelantamos, había sido becario en Stuttgart.<sup>51</sup> Su trabajo, elaborado en 1820, fue el patrón académico que sirvió de sustento para la creación de la Escuela de Administración, en marzo 8 de 1848. Este suceso fue prolijado por una correlación feliz, pues el trabajo intelectual que proyectó, fue impulsado por la revolución que en ese mismo año instauró en Francia a la Segunda República; y sustentado por un patronazgo intelectual cuyo nutriente básico aportó Henri de Saint Simon.

La Escuela de Administración era un centro académico alimentado por la vida democrática francesa, y paradójicamente, esta condición singular que le daba vida fue posteriormente la causa de su muerte. El objeto del plantel era la formación de los

---

<sup>50</sup> Además del citado proyecto, de Laboulaye escribió el artículo titulado: "De la Enseñanza y del Noviciado Administrativo en Alemania". Langrod, Georges. "La Ciencia de la Administración Pública en Francia". Puerto Rico, *Revista de Ciencias Sociales*. vol. I, núm. 3. Septiembre, 1957. pp. 500-502.

<sup>51</sup> Georges Cuvier fue un hombre de ciencia que cultivó la Paleontología y la Anatomía, que le brindó fama mundial. También ejerció la política y ocupó una silla en el Consejo de Estado en Francia. En su juventud estudió en la Escuela de Administración de Stuttgart, e influido por las bondades de este centro de enseñanza, en 1820 formuló el proyecto de Escuela de Administración de su país, donde también se enseñarían las Ciencias Políticas. Langrod, Georges. "La Ciencia de la Administración Pública en Francia", precitado, pp. 500-502.

candidatos a desempeñar los cargos públicos, cuya edad máxima debía ser de 22 años y aprobar un examen de admisión. El perfil curricular, con una alta dosis de profesionalización y sentido ético del cargo, se significó por la introducción del concepto de formación administrativa políticamente neutral, según copia del modelo germánico.

Su plan de estudios ofrecía un mapa integrado principalmente por disciplinas cameralistas, pero también se enseñaba Derecho Público, Derecho Privado, Economía, Estadística e Historia de la Administración Pública. Uno de los catedráticos, el consejero de Estado Boulatignier, comentó que el desarrollo de la Ciencia de la Administración era tan grande en la nueva Escuela, que ya no se podía ceñir al Derecho Administrativo.

Dentro de la atmósfera política, en la cual bullía una gran actividad democrática, la Escuela de Administración fue presa del juego de fuerzas encontradas. Por una lado, el parto revolucionario que le brindó la vida y el progresista sustento que le aportaba el sansimonismo, le atrajo rápidamente la animadversión de Luis Napoleón, titular del Poder Ejecutivo de la Segunda República, cuyas inclinaciones autoritarias pesaron para la clausura del establecimiento educativo. Por el otro, el perfil apolítico de la enseñanza y el carácter neutral de la formación profesional de sus alumnos, nunca convenció a los demócratas más radicales.

El saldo de este choque de fuerzas en pugna que constituía su entorno inmediato, fue su clausura en agosto 1º de 1849. Sólo egresaron dos generaciones; su vida brevísima fue de 12 meses efectivos. La Escuela de Administración fue en su tiempo de gran relevancia, porque representó la satisfacción a una necesidad socialmente patente, toda vez que su papel más trascendental consistió en mostrar que en el lapso de un año fue posible conciliar la ancestral formación cameralista alemana y la más reciente tradición jurídica francesa; pero esta Escuela no murió del todo, poco menos de cien años después revivió en la moderna Escuela Nacional de Administración fundada en 1946, cuyo trazo curricular está basado en la experiencia de 1848 a 1849.

El vigoroso desarrollo de la Ciencia de la Administración francesa, rápidamente propició su exportación a la vecina España; y el impacto que produjo se dejó sentir intensamente durante la primera mitad del siglo XIX.<sup>52</sup> Este hecho determinó que los programas de formación de servidores públicos españoles fueran trazados bajo el modelo francés y, por extensión, que los currícula contuvieran cursos cameralistas en sano equilibrio. Hay que destacar que, sin embargo, debido al retardo francés por establecer un centro de formación de servidores públicos, a pesar de los sólidos proyectos existentes, España se adelantó, y en noviembre 29 de 1842 instituyó a la Escuela Especial de Administración, donde la Ciencia de la Administración, heredera de los cursos cameralistas, se comenzó a cultivar intensamente.

Aun cuando hemos pasado por alto los cursos cameralistas, pronto nos referiremos a ellos.

## **LAS CIENCIAS CAMERALES COMO CIENCIAS DEL ESTADO**

La obra de von Justi representa el punto culminante de la etapa de tránsito, que comprende la transformación del Cameralismo empírico en las Ciencias Camerales.

Los profesores alemanes llamaban *Ciencias Camerales* (*Cammeralwissenschaft*) a las disciplinas que cultivaban, porque refiriéndose primigeniamente a "las teorías sobre la administración de los procedimientos de ingresos fiscales", luego, más propiamente, se convirtieron en "las ciencias del Estado en general".<sup>53</sup> Originalmente destinadas a los problemas meramente fiscales, posteriormente se extendieron para abarcar los más trascendentales asuntos estatales.

---

<sup>52</sup> Jordana de Pozas, Luis. "El Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios de Alcalá de Henares: Precedentes del Centro". *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. Vol. XXVIII, núm. 1. 1962. pp. 34-62.

<sup>53</sup> Small, obra citada, p. 18.

La versión primitiva de estas disciplinas fue sustentada por Jorge Enrique Zincke, quien discernía que una de las más importantes misiones de las Ciencias Camerales, era mostrar las formas en que los países pueden ser recta y sabiamente convertidos en fuente de ingresos y beneficios. En contraste, dentro del enfoque estatal más avanzado, Federico Stisser hablaba de las Ciencias Camerales como una parte de la más amplia Ciencia del Estado y que constituían, por lo tanto, *el alma del Estado mismo*; ellas servían, esencialmente, para enseñar cómo un soberano puede hacer prosperar a su país y su pueblo. En la misma línea, Joaquín Jorge Darjes explayó que las Ciencias Camerales se relacionan con *lo más útil y aplicable al progreso humano*, en tanto que José von Sonnenfels concibió la noción de una Ciencia del Estado (*Staatswissenschaft*), como *la ciencia del bienestar del Estado, la ciencia del Gobierno*.<sup>54</sup>

Cada una de las Ciencias Camerales en lo singular tiene un objeto en sí, pero ciertamente no se conciben sino en conjunto, pues se refieren al Estado como totalidad. Cuando los cameralistas estudiaban el comercio, por ejemplo, lo hacían con referencia al Estado, o más bien, con relación al auspicio del vigor y fuerza del Estado que ofrece la materia mercantil. A ellos no les interesa el crecimiento del comercio en cuanto tal, sino como un nutriente del poder del Estado. El título de una obra cameralista sintetiza magistralmente esta idea: **Los Fundamentos del Poder y el Bienestar de los Estados o Exposición de Todas las Ciencias de la Policía**. Su autor es Juan Enrique von Justi. Así, las Ciencias Camerales, ya se trate de la economía, la policía o la cameralística, ya la sea el comercio o las finanzas, tenían como propósito hacer prosperar al Estado y contribuir a desenvolver su poderío. Según lo explicó Justi, las Ciencias Camerales son disciplinas referidas al Estado, tienen como propósito fomentar su prosperidad e incrementar su poder. Estudian al Estado, pero desde el particular punto de vista en el cual los medios de que dispone constituyen las posibilidades potenciales o efectivas de su desarrollo.

---

<sup>54</sup> Small, obra citada, caps. XI y XIX-XXI. Schiera, obra citada, tercera parte.

Las Ciencias Camerales son materias que incumben a la Cámara o núcleo de la administración pública. Von Justi lo explicó, en una magna síntesis, que tales disciplinas son Ciencias Camerales porque se refieren a la Cámara o elevado colegio que el Gobierno ha establecido, para la dirección de las acciones administrativas encaminadas a la preservación, expansión y uso de los medios de la República.

## TRASCENDENCIA HISTÓRICA DEL PENSAMIENTO DE VON JUSTI

Las Ciencias Camerales, vivas aún a mediados del siglo XIX, eran materia de enseñanza en Alemania y Austria, en el tercer cuarto del siglo XIX.

Sin embargo, como ha dicho Marx, el hombre desecha lo que no le sirve y conserva lo que considera como parte de su progreso futuro. Ello hizo que la antigua composición de las obras cameralistas se conservara cuando se comenzaron a preparar los tratados de Ciencia de la Administración. Pero no se trató sólo de la conservación de la forma, sino también del fondo, porque se preservó la idea de las Ciencias Camerales, a saber: que la justificación teórica de los estudios en administración pública se encuentra en la aplicación del conocimiento a la prosperidad del Estado. Así, los tratados de Ciencia de la Administración eran, a la vez, manuales de activación de los centros vitales del Estado para encaminarlo hacia su desarrollo y la expansión de sus fuerzas interiores. No es otro el espíritu de Lorenzo von Stein al escribir su célebre obra **La Teoría de la Administración**, con la cual, publicada a partir de 1864, puede decirse que oficialmente nace en Alemania la Ciencia de la Administración, a la cual han dejado su lugar las Ciencias Camerales.

En el seno de esta magna obra de Stein ocurre un proceso de fusión de todo el conocimiento cameral, en el que desaparecen las antiguas divisiones entre las Ciencias Camerales, y todo ese conocimiento queda asimilado y conjugado con las contribuciones frescas que está comenzando a aportar la Ciencia de la Administración. Pero es esencialmente la Ciencia de la Policía la que colabora a la formación de la Ciencia de la Administración, cuyo sentido, espíritu y principios son recogidos en lo esencial por la nueva disciplina. Por consiguiente, como lo sostienen con acierto muchos de los cultivadores contemporáneos de nuestra disciplina, puede afirmarse que, en buena parte, entre la Ciencia de la Policía y la Ciencia de la Administración ocurrió un mero cambio, aunque

ciertamente sucedieron adaptaciones pertinentes al nuevo Estado para el cual estará al servicio: el Estado burgués de derecho.

El suceso más significativo se debe acreditar a Carlos Juan Bonnin, quien es probable que consultara la versión francesa de los **Principios de Ciencia de la Policía** de von Justi, que fueron publicados en París en 1769. Pero, quizá por los escrúpulos propios de un republicano, no hace referencia alguna a los libros de policía.

Bonnin sabía que el concepto original de policía se había pervertido durante el antiguo régimen, por lo que prefiere referirse a la administración en el sentido que hoy tiene y a él debemos el que la concebimos así. Bonnin 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*.<sup>55</sup>

Habiendo sufrido semejante degeneración de significado, la policía no podía en Francia referirse a las actividades de un Estado de derecho, cuando se había convertido en tiránica inquisición. Eso explica porqué Bonnin prefirió el concepto de administración pública para referirse así a la Ciencia de la Administración. Sin embargo, también en Francia existió una conservación sustancial del significado de policía, habiéndose desechado su denominación. En este sentido, Bonnin expuso lo siguiente: *definiré pues a la administración pública: es una potencia que arregla, corrige y mejora todo cuanto existe, y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas*.<sup>56</sup>

El parentesco de la definición bonniniana de administración pública evoca, *mutatis mutandis*, la categoría de policía concebida por Juan Enrique von Justi, de la que recordamos que alude a las leyes y reglamentos encaminados a la consolidación y aumento del poder

<sup>55</sup> Bonnin, Carlos Juan. **Compendio de los Principios de Administración**. Madrid, Imprenta de José Palacios. 1834. p. 291.

<sup>56</sup> *Ibid*, p. 18.

del Estado, a su buen uso, a dar felicidad a los súbditos. En ambas categorías se encuentra una idea similar: que la administración pública es capaz de realizar actividades que expanden las fuerzas interiores del Estado.

En contraste al francés Bonnin, el alemán von Stein no repugnó la noción de policía, sino por el contrario, la conservó y desarrolló en sus trabajos. Es más, asegura que la Ciencia de la Policía fue el centro y ánima de las Ciencias Camerales, a las que, como conjunto, consideró como el antepasado directo de la Ciencia de la Administración. Afirmaba que *contemporáneamente, el quehacer práctico de un conocimiento especializado en las distintas partes de la administración, hace surgir el sistema de las Ciencias Camerales, que para lograr su propósito práctico derivaron en el estudio teórico de la Ciencia de la Administración.*<sup>57</sup>

Las muchas citas de von Justi en la obra de Stein, convierten a éste en uno de sus deudores más grandes, principalmente en el tránsito entre la Ciencia de la Policía y la Ciencia de la Administración.

---

<sup>57</sup> Stein, Lorenzo. *La Scienza della Pubblica Amministrazione*. Torino, Unione Tipografico-Editrice. 1897. [Traducción italiana de *Handbuch der Verwaltungslehre und der Verwaltungsrecht* (1870)]. p. 22.

## VIDA Y OBRA DE JUAN ENRIQUE VON JUSTI

Normalmente, un Estudio Introdutorio 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 nacional e histórica del autor y lo que hizo en ella, cómo lo hizo y qué trascendencia produjo su obra hacia el presente.

### ***EL HOMBRE***

Con la vida y la obra de Juan Enrique Amadeo von Justi (1717-1771), el Cameralismo llegó a su nivel más elevado de desarrollo. Ni antes ni después, los estudios camerales alcanzaron la altura y calidad que en la época en que fueron cultivados por Justi. Es con él que, en forma específica, definida, directa y clara, la Ciencia de la Policía asumió en forma plena un carácter independiente.

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

Quizá con exageración, Sofonea juzga que Justi es el primer escritor sistemático del Cameralismo. Otros que le antecedieron le disputarían esta primacía. Pero lo que es indisputable es su mérito al lograr distinguir plenamente entre cameralística, policía y economía, cuestión que ninguno de los pensadores anteriores había conseguido. Con ello se dio pie al desarrollo separado de las tres materias. Para llegar a realizar esta tarea, hecho notable, no requirió mucho tiempo. En el lapso de su vida, de sólo 54 años de duración,

Justi invirtió 21 de ellos para realizar su gran y voluminosa obra de literatura administrativa, política, económica y financiera.<sup>58</sup>

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, dirigió una publicación literaria, que abandonó en 1747 para dedicarse al desempeño del cargo de consejero en Sajonia, ciudad en la que no olvida los estudios y que le hacen obtener un premio por parte de la Academia Prusiana. Es en esta época cuando estudia las obras de Guillermo Leibnitz. Pero la etapa más importante de su vida ocurrió en Viena, donde comenzaron sus estudios camerales.

En Viena, en aquel entonces la reina María Teresa (1740-1780) se esforzaba por afirmar el poder del Estado austriaco, cuidando en especial el mejoramiento administrativo y fiscal. En 1746 había establecido la Academia Teresiana, cuya finalidad consistía en la formación de los servicios 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 nuestro autor fue invitado a exponer ante la junta de ministros una ponencia, que Justi tituló: *Relaciones entre el Cultivo de las Ciencias y la Ciencia del Estado*. Pero el paso decisivo dentro del Cameralismo no ocurrió sino hasta que, en este año, comenzó a impartir la cátedra de *Práctica de las Ciencias Camerales, Comerciales y de la Industria Minera*.

Es una paradoja que Justi, nacido en la Alemania, aprendiera los principios del Cameralismo en Austria. Lo es también que fuera

---

<sup>58</sup> Los márgenes de este período constituyen su primera publicación, *Die Dichtensel* (una combinación de farsa y utopía), y la última, *Sistema de Finanzas*: de 1745 a 1766.

un autodidacta porque, teniendo apenas 20 años de edad, ya se había establecido la Profesión en Economía, Policía y Cameralística.

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.<sup>59</sup>

Sólo tres años gozó de los frutos de sus logros políticos. En 1768 fue acusado de malversación de fondos, como antes había ocurrido a Jorge Zincke. Pero, no teniendo la suerte de éste, Justi no obtuvo la absolución y murió en prisión en 1771 sin haber aceptado jamás los cargos que se le imputaban. En su libro sobre **Los Héroes**, 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".<sup>60</sup> Yo le creo a Justi.

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 OBRA

La producción de literatura preparada por Justi obedece a un riguroso programa académico formulado originalmente en el prefacio de su obra **Economía de Estado**. Las Ciencias Camerales,

---

<sup>59</sup> Según el frontispicio de sus **Elementos Generales de Policía**, Justi se desempeñó como consejero del rey de Inglaterra, pero esto no fue posible corroborarlo en las biografías que tuve a mi alcance.

<sup>60</sup> Carlyle, Tomás. **Los Héroes**. México, Edit. Porrúa. 1976. p. 37.

en su opinión, implicaban un triángulo: Ciencias Económicas y Camerales; Ciencia de la Policía; y Ciencia de las Finanzas. Sin embargo, la política fue, asimismo, un campo intensamente cultivado por Justi.

A partir de su primera obra: **Economía de Estado**, que apareció en Leipzig en 1755, agrega a su apellido el "von" que le daba un carácter nobiliario, el cual aparece en la portada de la segunda edición de 1758, también publicada en Leipzig. Sofonea cree que el mérito principal de esta obra radica en el hecho de que ella constituye el primer intento de una exposición sistemática de las disciplinas camerales, separadas de la Ciencia de la Policía. Sofonea tiene toda la razón.

Su segundo tratado es **Principios de Ciencia de la Policía**, que publica en Gotinga, apenas un año después (1756) que la **Economía de Estado**. Si tomamos en consideración que ésta suma en sus dos gruesos volúmenes más de 1,300 páginas, y que el primer volumen de los **Principios** tiene más de 400, resulta impresionante la capacidad de trabajo de von Justi.

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 suma poco más de 400 páginas y 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 segundo tomo se publicó al año siguiente (1761). Este enorme trabajo y segundo libro de policía de Justi es, como la **Economía de Estado**, de dimensiones colosales. El primer tomo cuenta con más de 700 páginas, el segundo con más de 600. También de 1760-1761 es su **Miscelánea de Trabajos**, publicada en Berlín en tres volúmenes.

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

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

## **LOS LIBROS DE VON JUSTI SOBRE CIENCIAS CAMERALES**

### **Ediciones Alemanas**

*Staatwirtschaft oder Systematische Habhandlung aller Oeconomischen und Kameralwissenschaftten, die zur Regierung eines Landes erfordert werden* [Economía de Estado o Tratado Sistemático de Todas las Ciencias Económicas y Camerales para el Gobierno de un País]. Leipzig, Berlegt's Bernhard Christoph Breitopf. Dos volúmenes, 1758 (1755).

*Grundsätze der Policywissenschaft* [Elementos Generales de Policía]. Gottingen, im Berlang der Wittve Bandenhoet. 1782 (1756).

*Der Grundris einer Guten Regierung. In Fünf Büchern verfasst, von Johann Heinrich Gottlob von Justi, Königlichem Grossbritannischen Bergrath.*[Compendio del Buen Gobierno]. Frankfurt und Leipzig, im Berlang Johann Gottlieb Garbe. 1759.

*Die Natur und das Wesen der Staaten, als die Grundwissenschaft der Staatskunst, del Policy, un aller Regierungswissenschaft, desgleichen als die Quelle aller Getetze, abgehandelt von Johan Heirich Gottlob von Justi* [Naturaleza y Esencia del Estado]. Berlín, Stettin und Lepzig. 1760.

*Die Grundfeste zu der Macht und Glückseligkeit der Staaten oder Ausführliche Borstellung der Gesamten Polizeiwissenschaft* [Los

Fundamentos del Poder y el Bienestar de los Estados o Exposición Detallada de Toda la Ciencia de la Policía]. Königsberg und Leipzig, in Berlag feelingen Johann Heinrich Hartungs Erben. Dos volúmenes, 1760-1761.

*Gesammale Politische und Finanzschriften über wichtige Gegenstände, del Kriegs-wissenschaften und das Cameral und Finanzwesen* [Miscelánea]. Copenhage-Leipzig. 1761.

*Das System des Finanzwesens nach vernüftigen aus Endzweck der bürgerlichen und aus der Natur aller Quellen der Einkünfte des Staaten hergeleiteten Grundsätzen und Regeln aussührlich abgehandlet* [Sistema de Finanzas]. Helle, 1766.

### Traducciones en otros Idiomas

*Elemens Generaux de Police*. Paris, chez Rozet, Libraire. 1769. [Versión francesa de Grundsätze der Policywissenschaft (1756)].

*Elementos Generales de Policía*. Barcelona, Eulalia Piferrer. 1784. [Versión castellana de *Grundsätze der Policywissenschaft* (1755), obtenida de la edición francesa de 1769].

## LOS ELEMENTOS GENERALES DE POLICÍA

Hemos llegado al momento de tratar la obra aquí publicada y sobre la cual haremos las referencias que sitúan al lector en su seno, sin entrar de lleno a su contenido, pues no es otra la finalidad de esta, su versión actual.

Los *Grundsätze der Polizeywissenschaft*, estrictamente traducidos al español significa: **Principios de Ciencia de la Policía**. Sin embargo, en atención a la versión de Puig y Gelabert, aquí tratada y publicada, nos referiremos a *Los Elementos Generales de Policía*.

### EL CARÁCTER DEL LIBRO

Esta es la obra por excelencia de Juan Enrique von Justi. Su prestigio en suelo alemán fue engrandecido merced a las traducciones francesa y española, de las cuales ya hemos hecho mención, pero de las que conviene agregar que la primera sirvió de base a la segunda. Del cotejo de ambas se desprende que la traducción castellana de Puig y Gelabert es magnífica, por lo cual la escogimos para desarrollar este apartado, toda vez que la edición original alemana me fue inaccesible. Inclusive, los *Elemens Generaux de Police*, título francés de los **Elementos**, que atesora la Biblioteca Nacional de Madrid, parece ser el ejemplar usado por el traductor español para elaborar la versión castellana. Por esta razón, también hacemos uso de la traducción francesa. En sus márgenes hay muchas anotaciones manuscritas iguales a las que aparecen impresas en los **Elementos Generales de Policía**, título con el que Puig y Gelabert tradujo los **Principios**.

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

La policía es una potencia constructora. Por este motivo, se ve en ella un principio aplicado. No es accidental que en sus inicios, la policía fuera plasmada en manuales ejecutivos o formara la parte

operativa de los tratados explicativos de su materia. Por ejemplo, esta última idea está presente en la **Política para Corregidores** de Jerónimo Castillo de Bovadilla, tomo II, donde trata el problema de abasto de alimento, limpieza de las calles, provisión de pan y obras públicas.

Los **Elementos Generales de Policía** fueron publicados en 1756 (su prólogo está firmado el 11 de mayo de ese año). Hay una segunda edición, publicada en Gotinga en 1759, cuya novedad más significativa es la agregación de un cuarto libro, amén del cual se incrementa la obra de 23 a 34 capítulos, y de 366 a 466 párrafos. Lo dicho se hace constar en una reimpresión póstuma del libro, de 1782, la cual tuvimos a la vista. Esta versión tiene un pequeño proemio de von Justi, más una nota firmada por Johann Beckman, profesor de Economía en Gotinga. Redactada originalmente en alemán, fue luego traducida al francés, de cuyo idioma la vierte al español Antonio Francisco Puig y Gelabert en 1784.<sup>61</sup> El traductor hispano estuvo inspirado por el deseo de llenar debidamente el contenido de las cátedras para la formación de los abogados de la Real Audiencia de Cataluña, más precisamente en la asignatura relativa a la Ciencia del Gobierno.

Esa materia se integraba por los ramos de policía, política y economía, y era insuficiente y raquítica la enseñanza de la primera. En especial, le interesaba que los abogados no se limitaran a la materia jurídica y emprendieron el camino del conocimiento sobre la Ciencia del Gobierno económico-político de los pueblos, los principios de la agricultura, el comercio y los demás ramos, que juzgaba tan importantes para el manejo de los negocios públicos.

---

<sup>61</sup> Puig y Gelabert explicó en una de las glosas de los **Elementos** que, *un amigo que me ha prestado con liberalidad el original francés para esta traducción, que a no sonrojarle su modestia, haría ver con placer lo mucho que ha trabajado para la patria y para mi instrucción en particular*. Se trata de José Navarro Más y Marquet, socio de la Real Academia de Ciencias Naturales y Artes de Barcelona, Censor y Director de Agricultura, Abogado de la Real Audiencia de Cataluña, y señor de los Lugares de Tudela y Carás.

Los **Elementos**, aunque altamente revolucionarios como teoría de la policía, no se apartaron de la tradición establecida antaño. Está integrado por tres libros y éstos por varios capítulos, conforme la siguiente distribución:

- I. De la cultura de las tierras
  1. Agricultura
  2. Las ciudades
  3. La población
  4. La sanidad
  
- II. De las reglas que se deben observar para hacer florecer la agricultura
  1. Mercaderías
  2. Manufacturas
  3. Oficios y profesiones
  4. Comercio y crédito
  5. Orden económico
  
- III. De las costumbres de los súbditos, y del orden y la disciplina que debe establecerse entre ellos
  1. De las costumbres de los súbditos.
  2. Del cuidado que el gobierno debe tener de la educación de los súbditos, si quiere que se hagan útiles a la sociedad
  3. De la seguridad interior

Ciertamente, la Ciencia de la Policía no siempre ha limitado sus fronteras de aquellas correspondientes a la política y a la economía; fue Justi quien aplicó en toda su profundidad estos deslindamientos intelectuales tan importantes. Aquí uno de sus más grandes méritos: la distinción entre policía y política, como esferas de actividad especializada dentro del Estado.

## ***LA POLICÍA***

Con mucha frecuencia los estudiosos del Estado suelen acentuar sus análisis sobre las formas que asume, identificando los

rasgos peculiares de dichas formas inherentes al Estado como generalidad. Del mismo modo, a menudo desnaturalizan la idea del Estado como fenómeno singularmente histórico, asimilándolo a organizaciones de dominación que le precedieron y con las cuales existe escasa proximidad, salvo su eventual sucesión histórica, que no constituye una regla de ningún modo.

Ambas apreciaciones desvirtúan el concepto del Estado en su singularidad histórica, toda vez que paralelamente extravían los rasgos esenciales de su naturaleza como Estado.

### *La Ciencia de la Policía*

Al respecto, es importante tomar en consideración tanto la configuración externa, es decir, la formación y delimitación del Estado frente a otros estados, como las transformaciones en su existencia interior. Esto atañe a la magnitud, la configuración y la trabazón apretada o laxa de la organización, y la composición social del Estado; y comprende a todos los tipos de Estado: la Ciudad, el Imperio universal, el Estado nacional y la poliarquía medieval.<sup>62</sup>

Las organizaciones de dominación pueden pasar de una forma a otra. Así, Roma se transformó de Estado-ciudad en Imperio universal por medio del cambio de régimen, y después de tres siglos de transición, consistiendo en la introducción del despotismo oriental. No fue un hecho aislado, sino la regla del desarrollo político de antaño, porque todo el desarrollo constitucional de la antigüedad se mueve entre los extremos del Estado-ciudad y el Imperio universal.<sup>63</sup> Todos los imperios universales fueron despóticos o autoritarios, en contraste a otras organizaciones de dominación donde la constitución libre emergió de su independencia recíproca y su condición de igualdad. Nos hemos acostumbrado a ver esto último como natural y normal, cuando no es así, pues la formación de estados independientes e iguales ha sido la excepción, pues tal fenómeno ocurrió sólo una vez, en gran escala

---

<sup>62</sup> Otto Hintze, *Historia de las formas políticas*, pp. 13-35.

<sup>63</sup> *Ibíd.*, p. 21.

en toda la historia universal, produciendo al sistema de estados europeos. Este es un desarrollo completamente singular: la existencia de estados soberanos es única en la historia. La instauración de estados independientes y soberanos, es un hecho exclusivamente moderno. Los imperios universales se esforzaron por dominar todo un territorio que abarcaba a una cultura, no reconocían en pie de igualdad a ningún Estado independiente.

Por consiguiente, cuando se hace referencia al *Estado moderno*, se le difiere del medieval y del oriental, y la palabra *Estado*, acuñada recientemente y que corresponde a la fase actual de la organización política, se aplica a todas las precedentes. Pero, por la individualidad concerniente a cada cual, es forzado agruparlas bajo la misma categoría sacrificando el segmento de su peculiaridad. En suma: aquellas tres organizaciones de dominación no corresponden a una colección de especies del mismo género, sino a formas de vida históricas creadas separadamente y en parte enlazadas como eslabones de un desarrollo histórico universal.<sup>64</sup>

Tal es el Estado que estudia von Justi, precisamente en su estadio más progresivo y cuando su carácter general, tal como ha trascendido hasta nuestros días, está 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 el 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 de la antigua sociedad, que se derrumba, propiciando la expansión de sus fuerzas interiores y promoviendo el desarrollo de una nueva sociedad, a la que está construyendo. El signo de tal Estado es una intervención juiciosa en los procesos económicos, a los cuales liberaliza, pero regula con frío cálculo; propio de su esencia es el fisco, agencia de tributación y planificación del gasto público productivo y rentístico; de suyo es, igualmente, la administración de una justicia en la que se

---

<sup>64</sup> *Ibíd.*, pp. 293-322.

cimenta la seguridad interior. Se trata de un Estado inteligente que aprende, y que enseña a sus súbditos, haciéndolos mejores ciudadanos, trabajadores más productivos y súbditos más obedientes.

El eje, motor y 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, en afirmar y aumentar el poder interior del Estado. Como este poder no consiste solamente en la República en general y en cada uno de los miembros que la componen, sino también en las facultades y los talentos de todos los que la pertenecen, Justi cree que *todas sus máximas, pues, deben estar fundadas sobre el conocimiento que ella tiene de las facultades del público, tanto en general como en particular.*

En el siglo XVIII se hacía uso del concepto de *máxima de Estado*. La palabra máxima significa el decreto de la voluntad humana, con base en la cual obra sin exceptuar personas, casos y circunstancias; y se deservuelve a través de la anteposición de manifiestos, fundamentos y declaraciones, en los cuales se razona previamente a su ejecución.<sup>65</sup> Tal decreto o determinación, es el resultado del conocimiento que se tiene 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 su poder para alcanzar el fin que se propone. La prontitud y precisión con la que concibe el fin, y la vivacidad de penetración que facilitan el uso de ese bien, ofreciéndole la ejecución más fácil y el método menos complicado, son el fruto que brindan las máximas de Estado como un producto de la relación entre la comprensión y el entendimiento. Las máximas de Estado conservan los frutos de estas operaciones y descubrimientos, y hacen que se saque provecho del

---

<sup>65</sup> Donato, Nicolás. *El Hombre de Estado*. México, Tipografía Popular. 1904. Tres volúmenes (*L'uomo di Governo*. Venezia, 1860). Tomo III, p. 38.

pasado en beneficio del presente. La máxima de Estado está basada en un principio verdadero, que es la semilla del bien del Estado, y se dirige al fin del Estado mismo, de modo que es la guía del Ministro cuando cumple los deberes de su empleo. El fin del Estado es el bienestar de los ciudadanos que gobierna, de modo que tal máxima de Estado tiene por propósito este mismo fin.

Justi había señalado en su **Economía de Estado**, que haría una obra exclusiva destinada al estudio de la policía, así la distinguiría de la economía. 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 aún acerca de la policía y tomó la decisión de poner remedio al mal. Al respecto, afirmó que:

*La policía es una ciencia tan poco conocida, que yo oso lisonjearme de ser el primero que haya dado de ella un sistema fundado sobre la naturaleza misma de la cosa, y quien la haya tratado a fondo e independientemente de todas las otras ciencias que tienen alguna relación con ella. La mayor parte de los errores que se han cometido sobre este punto, provienen de haberse confundido la policía con la política.<sup>66</sup>*

Discierne que en la "infinidad" de libros de política que ha consultado, las materias que contienen luego se confundieron con las *cosas relativas a la policía*. En esta forma, el gran problema científico cameral no solamente consistió en diferenciar a la policía y a la economía, sino también a la policía y la política, sobre todo para un notable cameralista como era el propio Juan Enrique von Justi.

Hay que consignar que Justi se refiere a la confusión entre la *Policey* y el *Staatskunfts*, cuya traducción literal significa *arte del*

---

<sup>66</sup> Delamare proclamó, años antes, ser quien fundó 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.

*Estado.* La traducción de *Staatskunsts* por *política* se debe a M. E., iniciales del nombre del traductor francés de quien se ha perdido la identidad. La traducción es correcta, la *política* es entendida por von Justi como el arte de asegurar la existencia del Estado, ante las acechanzas y amenazas de sus enemigos interiores y exteriores, y facilitar la convivencia pacífica de sus miembros.

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

Toca a la policía potenciar las fuerzas materiales, morales e intelectuales que, situadas en el seno de la sociedad, incrementan el poderío del Estado y el bienestar de los ciudadanos. La política, por su parte, está interesada en las medidas necesarias para defender al Estado de las agresiones externas, o bien, de las conjuraciones interiores. La policía es un impulso progresivo que vela por la salud, nutrición y vigor completos del Estado, en tanto que la política es una fuerza activa pronta a prevenir las guerras con los estados extranjeros o las sediciones intestinas, o bien lanzar medidas represivas contra los mismos.

*Se ve pues, que el objeto de la policía es afirmar y aumentar por la sagacidad de sus reglamentos, el poder interior del Estado; y como este poder consiste no solamente en la República en general, y en cada uno de los miembros que la componen, sino también en las facultades los talentos de todos los que la pertenecen; se sigue, que ella debe enteramente ocuparse de estos medios y hacerles servir para la pública felicidad.*

La policía es una capacidad creativa que implica al conjunto de la República, así como a sus miembros singulares. Así, el poderío del Estado no puede obtenerse sino por medio del conocimiento que tiene de sus diferentes ventajas. Todas las máximas de la policía deben estar fundadas sobre el conocimiento que tiene de las facultades del público, tanto en general como en particular. 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.*

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 por igual la vida de los ciudadanos y la fuerza del Estado".<sup>67</sup>

Llendo más allá de una distinción tan necesaria, hay que declarar que la separación entre la policía y la política no implica que sean opuestas, sino que marchan en paralelo y de la mano.<sup>68</sup> En

<sup>67</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>68</sup> No está de más alertar sobre el equívoco de observar aquí una dicotomía entre política y policía, tal como ha sido planteado entre la política y la administración, en los siglos XIX y XX. Este asunto lo he tratado abundantemente en las siguientes obras: **Teoría Administrativa de la Ciencia Política**. México, UNAM. 1982. Segunda parte. **La Administración Pública**

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

Pero la policía entraña una paradoja: expandir las fuerzas del Estado y estimular la prosperidad de la sociedad. Sobre esto, Foucault comentó lo siguiente: "la policía, expresa él [Justi], es lo que capacita al Estado para incrementar su poder y ejercer su fuerza al máximo. De otra parte, la policía tiene que mantener felices a los ciudadanos, entendida la felicidad como supervivencia, vida y vivir mejor. Define perfectamente lo que creo es el propósito del arte moderno del Gobierno, o racionalidad estatal, es decir, desarrollar los elementos constitutivos de la vida de los individuos, de modo tal que su desarrollo nutra a su vez el desarrollo de la fuerza del Estado".<sup>69</sup>

Mas no basta la distinción entre policía y política, y Justi se propone diferenciar a la primera y la hacienda, materia con la cual, afirma, muchos autores confunden. Ciertamente ambas están muy relacionadas: *la policía es el fundamento y la base de la Ciencia de la Hacienda* y le toca calcular hasta qué punto puede incrementarla *sin vejación del público*. Pero ambas ciencias son diferentes. *La policía trabaja en conservar y aumentar las rentas del Estado por la sabiduría de sus reglamentos; y el que está encargado de la hacienda se ocupa en descubrir medios para emplearlos del modo más ventajoso para poder en tiempo de necesidad, o en la oportuna ocasión, subvenir a los gastos que está obligado a hacer.*

Como el caso de la política, la versión francesa se refiere a las *finanzas* y de aquí Puig y Gelabert la trasladó como *hacienda*.

Justi se refiere a la cameralística o Ciencia de las Finanzas (*Cameral oder Finanzwissenschaft*). Hay, asimismo, una confusión con

---

del Estado Capitalista. Barcelona, Fontamara. 1981. Cap. I y II. *La Teoría de la Administración Pública*. México, HARLA. 1986. Cap. 8.

<sup>69</sup> Foucault, obra citada.

la economía. Justi censura que en tal caso está el señor Zincke, consejero del Tribunal de Hacienda, que deduce los principios de la policía a partir de los correspondientes a la economía, siendo que la policía es de mayor amplitud. Ocurre igual con el difunto canciller Wolff, quien confundió a la policía y la moral, por lo que su libro no puede ser mirado *como un tratado completo 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 la hacienda, Juan Enrique von Justi va a distinguir las obras de policía equívocas, erráticas, insuficientes e incompletas, de la única cierta, sistemática y plena: la suya; y esto, que es ausencia de modestia, tiene mucho de verdad. Al respecto refiere que en el siglo XVI se escribió la obra de Boters, en tanto que en el XVII las de Schrammens y Reikinger, de las cuales no hace juicio. Sí lo hace, en cambio, cuando trata de los libros de policía del siglo XVIII, de los que dice que dan una idea *justa y completa*, pero que son defectuosos y asistemáticos; en su lista están los trabajos de Better y Langemak.<sup>70</sup>

Justi mismo explica el imperativo científico por el cual se debe definir a la policía:

*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*

<sup>70</sup> Las obras de los autores citados por Justi son las siguientes: Boters: **Aviso Importante para establecer una Buena Policía** [*Grünslicher Berich von Anordnung gutten Policey*]. Strasburgo. 1596. Schrammer: **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. [*Ohnvfängliche Vorschläge zu Einrichtung*]. 1739. Lucas Federico Langemak. **Retrato de una Policía Perfecta**. [*Abbidung einer vollkommenen Policey*]. Berlín. 1747.

*partes, y se olvidan infinidad de cosas útiles cuando se tratan muchas ciencias de una vez.*

*Si se ponen aparte los libros que confunden impropriamente la policía con otras ciencias, se hallarán muy pocos a que pueda recurrirse para instruirse de ella. No se ha escrito de policía antes del siglo pasado [siglo XVII], y aunque haya algunos libros cuyo título parezca anunciarla, hay sin embargo pocas personas que hayan comprendido lo que significa la palabra de policía, que no la hayan confundido con la política y que no hayan establecido principios de Gobierno que nada tienen de común con ella. En el número de estos, puede ponerse el libro de Boters intitulado, **Aviso Importante para establecer una Buena Policía**, impreso en Strasburgo en 1596. La **Policía Histórica** de Schrammens, en Leipzig en 1605. La **Policía de la Biblia** de Reinkings, y muchos otros.*

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, hacienda y economía.

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 y entrañó paralelamente la noción del arte gubernamental como talento gerencial. La expresión aplicada de esta idea, nació del imperativo de una mayor gobernabilidad a través de una nueva organización administrativa, cuyos titulares alcanzaran 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 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 concede a los funcionarios públicos. Su tarea fue establecer las bases globales, las categorías abstractas y de

índole universal, en Europa y en su tiempo, para el establecimiento efectivo de la policía. Como él explica: *no debe esperarse en fin, que yo trate en esta obra de las diferentes especies de policía, que se observan en tal o cual país, ni que aplique los principios generales que doy, a tal o cual Estado particular.*

Policía, explicó Justi, 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 los reinos y 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.*

La policía, por lo tanto, es una potencia activa orientada a contribuir al fin de toda República, que es el bien de toda la sociedad, y en ello está lo *que hace propiamente su eficiencia*. En ello está un uso sagaz e inteligente de los fondos públicos, su prudente utilización en beneficio de la República; este es el fundamento de la economía y la hacienda; 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 incrementar y conservar los fondos públicos hasta donde la constitución interior del Estado lo permita.

La idea de Justi es diáfana: 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. No consiste, sin embargo, de un ejercicio especulativo, sino operacional; de lo que se trata es que, una vez conocidos los defectos del Estado y estimado con precisión sus potencias, éstas puedan incrementarse de modo tal que sean superiores a las de los estados vecinos, y a la vez, produzcan bondadosas repercusiones entre sus propios habitantes.

Pero nos engañaríamos si pensamos que la policía es un simple repertorio de técnicas gubernamentales. Se trata también de un *logos*, un campo de conocimiento, de cuyo trabajo intelectual brota la explicación de las condiciones objetivas de la existencia del Estado, 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 sometida a él. Sin embargo, la aplicabilidad de la Ciencia de la Policía está lejos de significar un mero efecto mecánico, tal como es explicado por Justi:

*Por el defecto que se me ha reprochado en los Actos de Leipzig, se ha querido dar a entender que mi obra era por esto mucho menos útil que la del señor Zinke. Pero yo respondo, que miro esto como inútil en una obra de esta especie y que alcanzó igualmente mi fin, aunque detalles semejantes puedan tener su utilidad en otras obras. En un libro donde se trata de la Ciencia Económica de una manera sistemática, basta establecer los principios generales sin hacer su aplicación, porque cuando se establecen con el modo y forma de instruir a un hombre de todas las reglas de una ciencia, no puede exigirse otra cosa; y el que ha estudiado una ciencia de esta suerte, si no es del todo estúpido e ignorante, sabrá hacer muy bien su aplicación en tiempo y lugar oportunos.*

La policía se refiere a los campos de actividad del Estado, es un *logos* que discierne el *qué* del Gobierno con base en principios o máximas del Estado; sin embargo, también se trata de una *tecnología* que explaya el *cómo* del Gobierno y representa el modo en que obra para fortalecer al Estado, haciéndolo formidable.

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 sea posible. Su esencia, pues, consiste en acrecentar su poder a través de una diversidad de medios, que nuestro autor explaya a lo largo de los **Elementos**. 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.

### ***Crecimiento del Poder del Estado***

La Ciencia de la Policía es una disciplina que enseña el modo como puede un Estado ser más poderoso. El concepto de poder, sin embargo, no coincide con los modos tradicionales como se definía en el pensamiento político durante el siglo XVIII: como una relación social de dominio entre personas y clases sociales. De hecho, el concepto de poder no sólo no tiene un significado personal o relacional, sino que se refiere estrictamente al Estado. Se trata de la potestad del Estado, observado éste como una comunidad política. Igualmente, el poder del Estado tiene un contenido material, social e intelectual, cuya promoción y desarrollo son la responsabilidad de la policía. En este sentido, Justi razona que *la policía debe proponerse, por regla fundamental, el hacer servir todo lo que compone el Estado, a la firmeza y acrecentamiento de su poder, igualmente que a la felicidad pública.*

La firmeza y acrecentamiento del poder del Estado depende del contenido de dicho poder, que son los *bienes* que pertenecen a la República en general y a sus miembros en lo particular. Estos bienes, principalmente, están constituidos por el territorio y el cultivo que sustenta a la sociedad. Por un lado, el cultivo depende de la labor agrícola y el número de los habitantes, en tanto que el territorio es

cultivable con mayor extensión si está debidamente poblado, lo cual se consigue atrayendo a la colonización extranjera, multiplicando a los habitantes y previniendo las causas de las enfermedades y la mortalidad.

El poder del Estado implica una relación estrecha entre el territorio, la producción agrícola, y el número y distribución de los habitantes. Estos elementos deben ser conocidos, evaluados y cuantificados por la policía, a fin de medir las posibilidades efectivas del Estado de convertirse en una potencia actuante. Por consiguiente, el territorio es la base física sobre la cual debe asentarse una población numerosa y sana, activa y productiva, y bien alimentada por la vía de la producción agrícola.

El Estado que estudia von Justi, que se encuentra en una etapa de transición hacia el capitalismo pre-industrial, ya ha comenzado el proceso de transformación de las manufacturas en industrias. Por lo tanto, juzga que *el poder de un Estado consiste aún en los bienes muebles de los súbditos que lo componen*, que son producto del trabajo de la industria de los hombres. Así, al aumentar los súbditos su mobiliario mercantil, el Estado incrementa su riqueza y su poderío. Sin embargo, un Estado es poderoso no solamente porque sus miembros sean ricos y sus caudales las únicas prendas que portan. Von Justi discierne que el ingrediente que más colabora al poderío del Estado, es la superación integral del ser humano como tal. Así, el profesor de Viena sustenta que:

*Lo que más contribuye al poder del Estado es la industria y talentos de los diferentes miembros que la componen. Se sigue pues, que para mantenerle, aumentarle y hacerle servir para la felicidad pública, se debe obligar a los súbditos a adquirir los talentos y conocimientos necesarios para los diferentes empleos a que pueda destinarseles, mantener entre sí el orden y la disciplina que mira al bien general de la sociedad.*

Dicho de otro modo, los bienes son importantes, pero no tanto como los propios hombres que con sus talentos y trabajo son quienes los producen. Los súbditos pueden contribuir al bien público potenciando sus talentos y trabajo, si la policía puede

procurar por sus costumbres para que cumplan hacia la sociedad: *ellos deben como ciudadanos aplicarse a hacerse útiles al Estado*. Pero como no todos los hombres son buenos y virtuosos, medita Justi que la policía debe velar por la seguridad pública mediante buenas leyes y, por ellas, castigar a todos los infractores. Asimismo, debe velar por el mantenimiento de las costumbres de los súbditos, por su conducta y por la seguridad.

El bien fundamental de cada súbdito es la propiedad, o más bien, la propiedad privada, cuyo sustento y protección será responsabilidad principal de la policía. La propiedad privada es relevante no tanto como tal, sino como materia prima del poderío del Estado, pues dicha propiedad es la que genera el capital y la riqueza sobre los cuales se basan las fuerzas estatales.

La economía se elevaba, por consiguiente, en la primera ocupación de la policía debido a su papel de nutriente de toda la prosperidad material de los súbditos y del Estado.

### ***Actividad del Estado en la Vida Económica***

Justi fue un decidido defensor de la propiedad privada, porque juzgaba que la base de la población del país era la propiedad, de modo que ante la disyuntiva probable de quién debe ser propietario: el Estado o el súbdito, se inclina favorablemente por el segundo, toda vez que critica el arriendo de la tierra, en lugar de su dominio. Cree que las tierras, a excepción de las propias del soberano o que son propiedad real, deben pertenecer a los particulares, porque cuantos más súbditos tiene un Estado que trabajan en la agricultura, más se multiplican las mercancías y aumentan las rentas del soberano.

Por consiguiente, es una mala medida arrendar la tierra, atendido que es raro que un arrendatario la cultive con el mismo cuidado que lo hace un propietario. Asimismo, es preferible la propiedad privada sobre la comunal, debido a que es más productiva. Así, se debe establecer como regla general, que un campo que pertenece en propiedad a un solo particular estará

siempre mejor cultivado que otro que es de una comunidad o a muchas personas, siendo más productivo.

Aunque el Estado mira a fortalecer las aptitudes generales de los súbditos, no espera todo de su iniciativa. Justi pregona que se deben secar los estanques y lagunas haciendo correr las aguas, extrayéndola con máquinas, abriendo canales y construyendo diques. Esta operación es tan esencial, que de ningún modo debe despreciarse cuando se puede efectuar y vale más que el Estado mande hacer estos trabajos mediante los *emprendedores*, a cuenta del Gobierno, que abandonar en los particulares las tierras que han secado. Reunidas tales tierras en sus dominios, puede edificar villas y aldeas, y vender las casas para sacar las sumas que ha desembolsado en la obra de secado.

Justi fue un decidido promotor del desarrollo y auspicio del capital y la empresa privada; sin embargo, no deja de sostener la importancia del papel conductor, y aún coercitivo del Estado, para empujar el crecimiento de las fuerzas productivas. Así, es de la idea de que también se procure atraer al país a personas ricas e inteligentes que puedan instalar manufacturas y fábricas, darles títulos y otros símbolos de distinción. Igualmente, para propiciar la industrialización del país, es menester que, mediante buenos reglamentos, se obligue a los campesinos a cultivar las cosas que sirven para las manufacturas y las fábricas, y animarles para que comercialicen en la ciudad sus mercaderías. Al efecto, se les debe conceder exenciones de entrada y dotarles de almacenes, entre otras facilidades.

La policía es, sustancialmente, una fuerza de pedagogía cívica, pues su papel consiste en estimular la convivencia social por medio de medidas edificantes, aunque el uso de la fuerza no se descarta cuando hay lugar. Justi alega que *el medio para acertar en lo que acabo de decir, es inspirar al pueblo el amor al comercio, al trabajo y a la probidad. Sin estas cualidades los mejores reglamentos son inútiles, principalmente cuando la pereza y la distracción se ponen de su parte.*

Al lector le es fácil adivinar en el pensamiento de Justi en particular, y en el Cameralismo en general, un nítido antecedente

del Materialismo Histórico, por cuanto al papel "estructural" de las relaciones de producción basadas en la industria y el comercio, así como en la agricultura, sin descontar el papel poderoso que se otorga al crédito, al dinero y su circulación, como estimulantes del ciclo mercantil. Sin embargo, el objeto vital de los procesos económicos no es observado como una mera trabazón social automática de los agentes económicos vinculados por dichas relaciones de producción. Menos se observa en Justi y sus colegas una noción prodigiosa del mercado, como motor esencial de la civilidad. El papel principal de agente cívico lo cumple la policía, a cuyo cargo queda fomentar constantemente la convivencia ciudadana

La sociedad alemana observada bajo el influjo del Cameralismo se basaba en la libertad, esencialmente en lo tocante a la vida económica, pero ciertamente el Estado no ceja de procurar por su existencia y destino. Por consiguiente, el Gobierno interviene en la fijación de precios y tarifas, tanto de los productos necesarios, como de aquellos otros que lo son menos. Un buen ejemplo de esta prerrogativa gubernamental son las posadas para los viajeros. Justi alega que toca a la policía velar no solamente de que en ellas se encuentren las cosas necesarias, sino también impedir que se haga pagar más de lo que valen, fijando el precio del alojamiento y del alimento con proporción a los platos que pida el viajero. Asimismo, debido a que los coches de alquiler y las "sillas de mano" son cómodas tanto para los habitantes como para los extranjeros, a la policía toca fijar el precio, no solamente por día y hora, sino también de los parajes.

La policía es una fuerza responsable y activa que, cuidando y respetando de la libertad del ser humano, no deja de procurar por su existencia. Así, un Ministro que se interesa en la salud de los hombres, vela con sobrada atención sobre la naturaleza y la cualidad de las mercaderías que se usan cotidianamente. Su deber es tal, que *el vino alterado, la mala cerveza, las frutas cogidas antes de su perfecta madurez y las mercaderías gastadas, son tan dañosas a la salud, que no se sabe castigar con bastante severidad a los que defraudan y engañan al público con el objeto de un sórdido interés.*

Aunque los **Elementos** preludian la irrupción de la era industrial, Justi trata con extensión la predominante a la economía agrícola. Le interesa especialmente la propiedad rural, de modo que el primer cuidado del Gobierno debe ser el de los bienes del campo, y como las tierras grandes y medianas sirven de sustento a las pequeñas, igual que a los pobres, considera conveniente mantener la nobleza y los propietarios de los señoríos grandes en sus derechos y privilegios, pero siempre y cuando el pueblo bajo no lo padezca. Igualmente, no se debe cargar las tierras del pueblo con tallas, censos y otros tributos. No es difícil observar aquí cierto tono benefactor del Estado, más precisamente cuando Justi alega lo ventajoso que es velar sobre la conservación de los bienes de los labradores y darles, incluso, cierto número de fanegas de tierra, pero con la limitación tácita de que no las puedan enajenar, aunque sobrasen en el distrito correspondiente.

Pero el tema económico dilecto de Justi son las fábricas, debido a la riqueza que producen. El célebre pensador cameralista opina que, cuanto más medios tienen los súbditos para ganar y enriquecerse, más dinero está repartido entre un número crecido de personas y tanto más florece el Estado. Igualmente, cuanto más particulares establezcan manufacturas y fábricas, más seguras y duraderas son como fuentes de riqueza. Al efecto, Justi se manifiesta como un convencido promotor de la función cooperativa de los capitalistas, debido a que, de ningún modo, conviene confiar a un solo particular aquellas empresas que exigen gastos considerables y que abracen muchos ramos de un golpe, como el oro, la plata, la porcelana, los cristales y similares.

Por idéntica razón, él desmerece los empeños de algunos reyes por crear empresas públicas en ese ramo. Los soberanos que han establecido manufacturas a costa del Estado, para apropiarse de su lucro, raras veces han triunfado porque los gastos que ellos están obligados a hacer excedieron el provecho que de ellas podían sacar. Las empresas públicas son permisibles cuando se trata del servicio de las tropas, pero puede confiarse su dirección a particulares para que velen por su proceder.

Si de enriquecer al Estado se trata, un Gobierno no puede desechar lo útil que aún resulten los modos de producción precapitalistas. Al efecto, la policía debe emplear todos los medios posibles para empeñar a los artífices y hacerles hábiles en sus profesiones. Igualmente, es menester brindarles estimación, establecer escuelas públicas para la juventud, dar certificados de capacidad a los más aplicados y distinguidos, y recompensar a los que hagan descubrimientos útiles al público.

Aquí hemos hablado de la riqueza del Estado; ahora debemos decir que von Justi juzga que ella consiste en *la cantidad de mercaderías que se recoge y en los artefactos que se fabrican*. Es fácil ver que el comercio y el tráfico son sus principales apoyos y que merecen una atención particular por parte del Gobierno.

Uno de los rasgos más significativos del concepto de Estado, es que la policía le ofrece un plusvalor de gobernabilidad. Ello es patente incluso en aspectos que, dentro de concepciones económicas liberales, se percibirían como intrusiones. Justi considera que, siendo la ganancia el único objeto de los comerciantes y el alma del negocio, la policía debe arreglar que ese lucro puede hacerse legítimamente. Hay una razón poderosa: cuántas más personas ganan en una misma cosa, más floreciente es el Estado. *No hay cosa que haga más laborioso a un pueblo como la esperanza de la ganancia y de poderse procurar las comodidades de la vida. La policía, pues, debe mantenerle en esta esperanza por la sabiduría de sus reglamentos y remediar a todo cuanto tiene de defectuoso en las leyes que impida a los súbditos el ser laboriosos*. Se trata de una sociedad igualitaria, cuyo trabajo común debe redituarle una compensación equivalente para cada uno de sus miembros. El que Justi prevenga contra la concentración del capital, significa crear las garantías de una economía sana y equitativa. Por eso, Justi cree que las riquezas del Estado deben estar repartidas y que diez comerciantes que juntos poseen diez millones, tienen más crédito y actividad que uno solo que goza de esta misma suma.

Sobre esta misma línea conceptual, el Gobierno debe impedir la desconfianza y el defecto de crédito, exigir la buena fe en el comercio, velar sobre los pesos y las medidas, y sobre todo, que de ningún modo se exijan intereses sobradamente crecidos. El Gobierno

debe hacer los reglamentos necesarios para mantener el crédito y facilitar la circulación de las especies, es decir, debe regular su desempeño. También velará sobre la impartición de la justicia más exacta e imparcial, porque un cambio bien establecido aumenta el crédito de la nación en el extranjero, porque una nación que está obligada a pagar con dinero constante, pierde a proporción que el curso del cambio sea más bajo. Esto es, tiene una balanza de pagos deficitaria.

Un Estado no debe ser ajeno a los procesos económicos, a los cuales regulará inteligentemente, so pena de hacer de su actividad una intrusión lesiva. Cuando faltan las mercaderías en un país, aunque la circulación sea la misma, es preciso atribuirlo a la fortuna o al Gobierno. Esto sucede cuando se atropella a los súbditos, cuando se enerva su industria, cuando se desprecia a los comerciantes y artesanos, cuando se adquiere dinero por medios fáciles o cuando muchas personas se aplican a una sola profesión.

Las ocupaciones económicas de un Gobierno tienen aquí su mejor expresión. Por ejemplo, el sabio prusiano se pregunta que, si las sumas que circulan no son lo bastante crecidas, sea preciso aumentarlas. La dificultad estriba en saber si es conveniente que el soberano pida prestado dinero al exterior, para hacerlo circular en el país. Algunos cameralistas tuvieron este medio como muy útil, pero Justi defiende que no debe recurrirse a él sino en la *postrera extremidad*, porque, sin contar los intereses que hacen salir fuera del país, que lo empobrecen más, la nación se hace dependiente de otra y el *Estado se haya en término más lamentable y digno de compasión, cuando los extranjeros llegan para retirar sus fondos y capitales*. Esta advertencia de Justi no ha sido atendida por muchos países.

El contacto del Estado con los procesos económicos, se extiende a su papel de aval social en las actividades productivas de sus miembros. Justi cree que no hay cosa que afloje más la circulación mercantil, que la desconfianza y el temor que se tiene de que el dinero y las mercaderías no tengan una proporción igual. En estos casos son necesarias los seguros y cuántas más compañías de seguros hay, más personas tienen acceso a ellas.

Asimismo, Justi cree que la policía debe tasar las mercaderías absolutamente necesarias, como el pan, carne y cerveza, y *jamás dejar a los negociantes la libertad de venderlas al precio que les parezca*. Debe, sin embargo, tener cuidado de que los reglamentos que haga al efecto no dañen a los negociantes, ni a los artesanos. Es más, su papel regulador es tal, que debe aún, por medio de compras bien manejadas, procurar que las mercaderías sean cada vez más baratas; es decir, no deja a la "mano invisible" del mercado la regulación mercantil, sino a la sabia injerencia del Gobierno.

La intervención del Estado en la vida económica habla del abandono de antiguas prácticas absentistas de las viejas poliarquías medievales, toda vez que prueba feacientemente que dicha intervención y la libertad de industria no se deben plantear necesariamente como disyuntivas. Es más, la modernidad del Estado ante aquellas poliarquías feudales, radica en el papel promotor del Estado de la expansión de las fuerzas productivas del capitalismo en general, pues su acción tiene como propósito acelerar la acumulación primitiva del capital.

Bajo una perspectiva productivista del trabajo y las potencias intelectuales del hombre, las dolencias sociales son concebidas por Justi como yerros humanos, cuya causa primera se debe atribuir a deficiencias de la policía. Por consiguiente, si se quiere que los súbditos cumplan sus deberes y se hagan útiles a la sociedad, ha de desterrarse la ociosidad, la mendicidad y otros abusos que impiden su trabajo, porque no hay cosa más dañosa al Estado que la ociosidad. Como afirma von Justi, *el fin que la República se propone, es que todos los miembros que la componen concurren unánimemente al bien público y esto no puede ser cuando ellos desprecian la agricultura, las manufacturas y el comercio. Un Estado no puede florecer cuando el pueblo, en lugar de trabajar, vive en una floja y blanda ociosidad*.

Igualmente, aunque la humanidad obliga a socorrer a los necesitados, y que sea deber del soberano cuidar de los que la vejez, la desgracia y las enfermedades ponen fuera de estado de subsistir, no se debe tolerar a los mendigos. Sobre todo, Justi advierte sobre tener cuidado de no dar limosna a los que son jóvenes y fuertes para poder trabajar, porque es el medio de mantenerles en ociosidad y

abrir la puerta a crímenes que luego debe castigar la policía. Por esto, él sentencia que *muy mal se ha de pensar de un Estado en donde los mendigos son autorizados*.

### ***Irrupción de la Modernidad***

La definición de la policía como un rasgo significativo del Estado durante el siglo XVIII, denota uno de los atributos más representativos de la vida moderna: la urbanización, nacida del fortalecimiento de los centros de producción en las antiguas o las nuevas ciudades. Estas son concebidas como los *locus* naturales de la industrialización y la vida cívica, pues los nuevos tiempos han irrumpido vigorosamente empujando nuevas formas de vecindad humana que la policía debe organizar. Al respecto, Justi discierne que una ciudad, considerada desde el punto de vista de la policía, es un cuerpo moral semejante a las arterias del cuerpo humano que facilita la circulación de las especies y conserva la unión de los miembros que integran el Estado. Por consiguiente, el objeto que debe proponerse el Gobierno cuando edifica una ciudad, es trabajar las materias primas y procurar el comercio con los extranjeros.

Hay otros rasgos prominentes de modernidad social y administrativa ligados estrechamente a la fundación de las ciudades: son los referentes económicos y financieros, omnipresentes en **Los Elementos Generales de Policía**. Justi juzga que nada contribuye más al florecimiento de la agricultura y el comercio que la circulación del dinero y que jamás hace falta cuando, en la construcción de una ciudad, se observan las precauciones que dicta la policía. Empero, aún más se contribuye a su edificación por medio de préstamos, montepíos, bancos, aseguradoras y otros medios análogos. Pero, sobre todo, von Justi cree que es preciso que se mantenga el crédito y que los ciudadanos estén en condiciones de sostenerse del comercio.

Uno de los rasgos prominentes de modernidad política en el pensamiento de von Justi, lo representa el derecho de asilo. En los estados se debe conceder asilo a quienes sus desgracias o la persecución, han sido obligados a abandonar su país cuando nada han hecho contra el derecho natural y de gentes. Por este medio,

Prusia sabiamente ha aprovechado a los emigrantes de Salzburgo. En la misma línea se encuentra la colonización por extranjeros y el derecho libre de tránsito. Justi razona que un país se puebla cuando se admite a los extranjeros en su servicio y, principalmente, cuando se les deja en libertad de retirarse cuando quieran. Al respecto, cuando se promueve la colonización mediante extranjeros, es conveniente que se les arraigue por medio de pensiones. Sin embargo, Justi alerta sobre el riesgo de que un ejército nacional esté enteramente compuesto de extranjeros, porque esto, además de que produciría grandes gastos y perjuicios, haría peligrar al Estado.

No menos relevante en términos de civilidad, y quizá como un precedente significativo de los derechos humanos, es la propuesta de Justi de que los extranjeros gocen de los mismos privilegios que los ciudadanos. Así, es menester inclusive naturalizarles desde que llegan al país o concederles su naturalización desde el momento que la pidan. De haber derechos y privilegios exclusivos para los naturales del país, en perjuicio de los extranjeros, tanto con respecto a los impuestos, como a los víveres, ellos son obstáculos a la población. Por principio, nada debe costar el ingreso de sus efectos al país, en tanto que, para hacerles salir, solamente debe usarse el derecho de represalia, porque nadie se establece voluntariamente en un país en donde no hay libertad de salir cuando se desea. Asimismo, la exención de tallas e impuestos es otro medio eficaz para atraer a los extranjeros, e inclusive, el célebre cameralista justifica que se les brinde dinero y materiales para edificar sus casas. En una palabra, considera que es menester favorecer más a los extranjeros que a los ciudadanos, atendiendo un programa de colonización de suyo muy ambicioso.

La congregación humana en las ciudades, la vigorización del flujo mercantil y los programas de colonización, implican un proceso muy complejo de convivencia en la ciudad y en el país en general, que impelen al Estado a modelar la organización social emergente. Esta labor es confiada en la policía, cuyo papel principal es de educación cívica.

## *La Organización de la Sociedad Civil*

La sociedad ha dejado de ser un suceso natural, regido por leyes ajenas a la conducta del hombre, para convertirse en un acontecimiento manejado por el ser humano. Rescatada de la naturaleza, la sociedad debe ser construida por medio de la razón y la inteligencia humana.

Uno de los efectos más fructuosos de la moderna sociedad, consiste en la ubicación del hombre como eje de la vida social. Por consiguiente, el ser humano es el motivo fundamental de las preocupaciones de la policía, por lo cual, inclusive siendo respetuosa de la unión entre el hombre y la mujer, no deja de procurar por el matrimonio. En opinión de Justi, el Gobierno debe animar y persuadir para el matrimonio, porque nada daña más a la población que el exceso y el libertinaje. Para tal efecto, conviene no sólo mandar que las muchachas sin dote, así como los hombres, se casen a cierta edad, sino castigar a quienes desobedecen esta ley. Tal castigo se haría aumentando los tributos y tallas, y depojándoles de los privilegios que gocen. Por razón idéntica, von Justi es enemigo de que se impida que se casen los soldados.

Así como se debe animar el matrimonio por todos los medios posibles, tratándose de personas jóvenes y sanas, ha de prohibirse a las personas decrepitas, ancianas, enfermas y viciosas, que estén imposibilitadas para tener hijos. Si la población del país es un nutriente indispensable del poderío del Estado, la policía debe velar porque la prole nacida de los matrimonios goce de salud plena; e inclusive, facilitar el poblamiento mediante la concesión de franquicias e inmunidades a los matrimonios que tienen muchos hijos. Finalmente, por motivos similares, de ningún modo se debe oponer al divorcio de las personas a quienes desagrada su estado.

La policía procura por la multiplicación de una prole sana y robusta, pero engendrada en el seno de los matrimonios, no a su margen. No obstante, los hijos que nacen de un comercio carnal ilegítimo merecen una atención particular por parte de ella y nada está mejor establecido que los hospicios de huérfanos y expósitos. Justi concibe que los castigos que se emplean para impedir el

libertinaje son contraproducentes, porque obligan a una infinidad de muchachas a ocultar sus embarazos y destruir su fruto, lo que obra en perjuicio del Estado en términos de sus programas de población, además de los problemas morales que entraña. Por consiguiente, la policía provera lo necesario para socorrer a las mujeres que se hallen en este caso y prestarles lo necesario para el parto, procurando incluso buenos alimentos, comadronas, casas y personas que tengan exacto cuidado de ellas.

En lo tocante a las costumbres, el Gobierno atenderá lo relativo al culto religioso y las creencias de los súbditos, así como que no se dañe a las leyes ni la disciplina establecida. Sobre la conducta de los súbditos, la policía procurará que aprendan las ciencias, artes y oficios, y que repriman el lujo, la disipación y la prodigalidad. Estará ocupada en hacer desterrar a la ociosidad, la mendicidad y demás abusos.

Los temas aquí tratados por Justi son inocultablemente polémicos, no digamos para mediados del siglo XVIII, sino para nuestro propio tiempo. Pocos gobiernos hoy en día, implantarían una política tributaria y arancelaria a favor de una procreación multiplicada, y no pocos todavía, estarían a favor del divorcio, principalmente allí donde prevalece el catolicismo, con frecuencia acompañado de una intolerancia de cultos formal o real. Tampoco sería viable ahora limitar la edad del matrimonio y estimularlo, pero ciertamente todo lo anterior debe ser explicado dentro de las condiciones históricas de entonces. De características no menos polémicas es el celibato de los ministros eclesiásticos, principalmente en los países católicos, donde condena von Justi el daño causado a la población. Por consiguiente, *nada pueden hacer mejor los soberanos mas que disminuir el número de conventos, frailes y monjas. Su resolución no pocas veces, y casi siempre, más presto proviene de los caprichos mundanos de las familias, que de la vocación de los que entran en los claustros.*

El celibato cumple un papel obstructor al poblamiento del Estado, así como a la vigorización de su poder, y constituye una pesada rémora para el Estado. Una función similar desempeñan los derechos de primogenitura, fideicomiso, mayorazgo y similares, en consecuencia de los cuales los hijos segundos son privados de una

gran parte de bienes de sus padres. Tales derechos, propios de una sociedad tradicional, son también extremadamente dañinos al matrimonio, en el caso de que los hijos segundos abracen la misma profesión. Justi ejemplifica constructivamente con las leyes de Inglaterra, que dejan a los primogénitos solamente los títulos y permiten a los hijos segundos ejercer el comercio u otra profesión. En una palabra, el pensador prusiano discierne que las leyes que estrechan la propiedad y restringen los medios de subsistir, son tan contrarias a la población, como la servidumbre, los derechos de maestría y otros semejantes, propios de una sociedad antigua.

Otro deficitario que obra contra la población del país, es que se permita que un Estado extranjero haga levas de tropas en otra nación, aunque sean voluntarias, pues ocasiona que muchas personas se expatrien en perjuicio del Estado. No es menos dañoso el destierro, que es un castigo extremadamente perjudicial al Estado, porque, cuando se destierra a un hombre por causa de adulterio, homicidio involuntario o por otro crimen semejante que puede corregirse, este es un ciudadano del que se priva la sociedad.

El cuidado que tiene la policía por el hombre, llega al límite en el cual ella vela por su vida y debe prevenir que el hombre mismo se la arrebate. El suicidio, es muy frecuente, priva al Estado de infinidad de personas y se debe, por lo tanto, combatir con una nota de infamia e impedirse por medio de buenos reglamentos. Por consiguiente, *de ningún modo debe permitirse que se mire un crimen tan contrario a la naturaleza, como efecto de coraje y de grandeza de ánimo, por temor de que los hombres orgullosos y que tienen el espíritu débil no se arrastren a esta baja por frívolos motivos.* Juicios muy similares vierte sobre los duelos y desafíos, por su efecto nocivo en la población y el orden cívico.

Sobre un principio similar, los gobiernos deben evitar las guerras de que son víctimas tantas gentes que despoblan al Estado, y nunca emprenderlas sino en el último extremo. Por cuanto al hambre, las inundaciones y otras desgracias semejantes, se deben prevenir por medio de almacenes y graneros públicos, para impedir las consecuencias que pueden producir en perjuicio del ser humano,

esa criatura preciosa que cuida la policía para hacer más fuerte al Estado.

Hemos dicho que la sociedad alemana de Justi es libre, pero *gobernada*, pues en su pensamiento no caben las disyuntivas que frecuentemente anteponen la libertad y el Gobierno. Y si un tema es espinoso, este es el de la libertad de cultos. Juan Enrique von Justi cree que en los estados cuyas constituciones particulares han establecido la tolerancia de cultos, debe dejarse a cada cual la entera libertad de conciencia, pero siempre y cuando no turbe al Estado; así, *en cuanto a las religiones que se profesan en los otros países, debe ser permitido a todo el mundo servir a Dios en particular del modo que él cree serle más agradable, cuando esta tolerancia no es contraria a las leyes del Estado.*

Uno de los asuntos más significativos que se refiere al ámbito de acción de la policía, es la ilustración, es decir, la información mundial. Von Justi explica que hay un establecimiento muy útil estatuido en el siglo XVIII: las gacetas, diarios y periódicos, por cuyo medio se sabe de todo lo que ocurre en las diferentes partes del mundo, así como los descubrimientos que se han hecho. Incluso, los sabios pueden servirse de ellos para dar infinidad de instrucciones útiles a los artesanos y los comerciantes, contribuyendo así al poderío del Estado.

El Gobierno se desempeña bajo condiciones inéditas, principalmente debido al carácter de la sociedad industrial emergente, cuyo signo es la incertidumbre y el riesgo. Tal como lo observamos al tratar el crédito y los seguros, toca a la policía ofrecer los insumos de certidumbre a la economía. También le corresponde indicar los medios que deben emplearse para quitar los obstáculos que pueden dañarle. Estos obstáculos, según lo expresa Justi, son de dos especies: las desgracias públicas y los defectos de las leyes de la policía, que miran a sus progresos.

La policía implica una metodología gubernamental mediante la cual se ejecutan los deberes públicos, incorporando a ellos orden, tranquilidad y racionalidad. Pero ella también se enfrenta a contingencias y la idea de *desgracia pública* nos remite, como

antecedente, a la prevención de desastres, y pertenece a la sagacidad del Gobierno el preverlas y evitarlas, cuanto la prudencia humana puede permitirlo. Pero, una vez ocurridas, no siendo posible evitarlas, debe hacer todo lo posible para mitigarlas y contener su progreso de un modo más pronto y eficaz. *En estas ocasiones, es cuando un soberano debe hacer uso de los tesoros que él puede haber amontonado*, como fondo de contingencias. Asimismo, para remediar el perjuicio que causa el fuego, Justi juzga que es conveniente establecer en las ciudades una caja o fondo a la que se debe obligar a contribuir a todos los propietarios, a prorrata del valor de sus casas; sin embargo, ellos son dueños de hacer la estimación por sí mismos y comprender sus efectos, atendido que están obligados a contribuir en el reparo de los estragos y desperdicios que pueden haber causado dichos incendios.

Hay que recordar que el poder del Estado radica no solamente en la riqueza económica, sino en el desarrollo humano. Así, cuando se quiera arreglar el interior de un Estado, de modo que todo ocurra al bien público, von Justi cree que es menester que los súbditos adquieran los talentos y la capacidad necesaria para hacerles útiles a la sociedad. Al respecto, alega Justi que sirve principalmente la religión, porque es ella la que pone a los súbditos en estado de cumplir sus deberes con mayor exactitud y no puede un Estado prometerse ser dichoso cuando el culto de Dios está en él olvidado.

A pesar de una toma de postura tan nítida a favor de la religión, la visión integral de von Justi acerca de las relaciones entre el Estado y la Iglesia es más compleja, toda vez que siempre tiene a la vista el modo como el Estado se hace más poderoso. De este modo, el Gobierno debe impedir que, bajo el manto de la religión, se organicen juntas en que los fanáticos puedan introducir doctrinas contrarias a las buenas costumbres y excitar revoluciones entre los súbditos. Invita a leer sobre la historia para convencerse de que estas suertes de asambleas frecuentemente han perturbado la tranquilidad pública y causando la ruina entera de muchos estados. Igualmente temibles son las disputas entre los eclesiásticos, sea entre personas de la misma religión, ya lo sea entre personas de creencia contraria.

La policía debe apaciguarlas e impedir que los teólogos abusen del ministerio y el púlpito.

La religión y las iglesias son utilizadas por el Estado como medios de integración social, como un modo de incentivar la tranquilidad entre sus súbditos. Por consiguiente, el Estado debe ejercitar control sobre los ministros de la iglesia para que no se aparten de la sujeción y obediencia que le deben, porque no obrar de esta manera, sería pecar contra las reglas de la prudencia. El Gobierno no debe permitir, de modo alguno, que un miembro de la sociedad se sustraiga jamás de la obediencia que debe al que es cabeza del Estado.

No es difícil deducir la franqueza de una propuesta como la señalada, luego de que Alemania fue devastada por los conflictos religiosos durante la Guerra de los Treinta Años. Por esto, Justi enfatiza que *jamás religión alguna lo ha permitido y aún menos la cristiana, cuyo fundador siempre se ha mostrado sujeto a las potestades temporales.*

El Estado laico se ha afianzado, de modo que también la policía debe impedir que los clérigos se enriquezcan y se hagan poderosos. De ser así, independientemente de la autoridad que usurpan al Estado, los bienes que están en su poder son enteramente perdidos en perjuicio de la sociedad. Por esta razón, se ha de impedir que los súbditos, por una piedad mal entendida, dispongan de sus bienes a favor de los eclesiásticos como ha sucedido a menudo en perjuicio de la sociedad y del erario. Paralelamente, es necesario que los religiosos cuenten con ingresos debidamente definidos e impedir que opriman a sus súbditos, sacando de ellos regalos, contribuciones y cosas semejantes. Justi considera, incluso, que sería mejor establecer pensiones proporcionadas a sus necesidades.

Finalmente, el Gobierno cuidará de lo que concierne al culto exterior y las ceremonias de la religión, porque son asuntos propios del soberano y él debe estar vigilante cuando sus súbditos los asumen como un negocio de conciencia. Por ejemplo, Justi razona que al soberano le toca señalar los días de fiesta porque ello influye

mucho sobre el trabajo del pueblo y el orden económico. Así, no debe establecerlos en sobrado número por temor a distraerles de sus ocupaciones.

Un apartado de la obra de Justi destaca por las contradicciones que deja ver su pensamiento. Curiosamente, el punto referente a la libertad de imprenta es muy ambiguo como materia de la atención de la policía. Resulta sorprendente que von Justi aprecie la censura de los libros, como un medio seguro para impedir que se introduzcan malas doctrinas en el Reino. Esto comprende no sólo a los que se imprimen en el país, sino también los que proceden del extranjero. También de modo sorprendente, sugiere que los libros que principalmente deben prohibirse, son los que contienen cosas contrarias a la religión, al Estado y las buenas costumbres. Pero si semejantes juicios fueran incomprensibles, Justi muestra otro que no lo es menos: *si una censura sobrado rígida es dañosa a los progresos de las ciencias y las artes, puede decirse, por otro lado, que la excesiva libertad de la prensa puede tener consecuencias funestísimas; es pues forzoso tomar un justo medio.* Pero, para seguir dentro de lo insólito, de inmediato aclara que *estoy bien lejos de sentir que se perjudique la libertad de pensar, ni que se prohíba enteramente el comercio de la librería.*

Una vez establecidas semejantes pautas, resulta difícil hacerlas conciliables con la libertad de pensamiento, sobre todo cuando sostiene que las ciencias deben ser el primero y el principal objeto del Gobierno y que nada debe obviar para llevarlas a su perfección. Al respecto, un párrafo es muy significativo y contrapuesto a las premisas antes señaladas: *el medio de conseguirlo es, no estrechar el modo de pensar de los hombres y dejarles sobre este punto una entera libertad, bien entendido que no abusen de ella.* Empero, Justi insiste en demandar el respeto a los sabios, en tanto que el mismo soberano debe manifestar amor a las ciencias.

Aunque Justi se declara partidario de la educación libre de los hijos, por parte de los padres, señala que, independientemente de la atención que la policía preste a las escuelas, debe velar aún de que los padres no críen a sus hijos con lo que juzga como holgazanería, estupidez y disipación. La atención que debe poner el soberano para hacer a sus súbditos capaces de cumplir los deberes de la vida civil,

radica en impedir que hagan mal uso de sus bienes, porque empobreciéndose se salen del estado de ejercitar sus talentos y los conocimientos que han adquirido mediante la educación.

Finalmente, debemos referirnos al Estado como organización coercitiva, pues éste carácter, que comparte con otras asociaciones de dominación que le precedieron, no deja de estar presente como una función primordial de la policía. Al respecto, la policía tiene a su cargo la seguridad interior y mantiene estrechos vínculos con la administración de justicia.

### ***Seguridad Interior***

Con respecto a la seguridad interior del Estado, la policía debe velar de 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 mecanismo represivo, sino una fuerza constructora; en su idea y espíritu está 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 de derecho, cuando define con 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. En este sentido, juzga que, para poner en vigor a las manufacturas y el comercio, se deben establecer tribunales para juzgar a los negocios que les pertenecen, los cuales, independientemente del concurso de personas versadas en la jurisprudencia, deben estar también integrados por comerciantes y fabricantes. La finalidad de tales tribunales, es que sentencien prontamente y sin parcialidad en los procesos que se presentan ante

ellos. Porque nada daña más al comercio que la prolongación de los procesos judiciales, principalmente cuando el favor y el dinero se mezclan en ellos.

A lo largo de los **Elementos**, Justi hace notar una fantasmal presencia de la coerción, si no, su ausencia virtual. Incluso cuando juzga que la policía debe velar, y aún obligar, a que los ciudadanos se desarrollen y se enriquezcan, y evite que se empobrezcan, se suiciden o se batan en duelos, no hay mandatos ni imperativos que obliguen, sino sutiles fórmulas que invitan a la convivencia social. Esto es cierto, pero debe verse con reserva, principalmente cuando von Justi desarrolla la idea del castigo de penas menores. Él previene que es una cosa segura e incontrolable que, cuanto más arregladas son las costumbres de un pueblo, aquellas contribuyen más a su felicidad. Por consiguiente, se comprende que un soberano se aplique a hacer a sus súbditos tan virtuosos como sea posible. Sin embargo, la fragilidad de la naturaleza humana y la constitución del Estado no permiten que se castiguen más crímenes, que los que pecan contra los deberes perfectos y que hace a los hombres incapaces de cumplirlos, por lo que perturban la quietud y la tranquilidad pública de manera multiplicada. El sabio alemán piensa que no se debe impedir que se castiguen otros muchos delitos que no tienen relación alguna con ellos, tales como la calumnia, ingratitud y aspereza hacia su prójimo, principalmente cuando llegan a un exceso y pueden ser fuente de disidencia social.

Esta apreciación es digna de considerarse porque, como la violencia de los deberes perfectos no mira sino al interior de la conciencia humana, la policía únicamente tiene derecho a castigar los crímenes que ponen a los hombres fuera de la condición de cumplir sus deberes hacia la sociedad, y turban la quietud y la tranquilidad pública. Este es, de suyo, un terreno ignoto y la policía debe moverse con toda precaución, porque en la fragilidad humana este discernimiento es muy difícil de realizar cuando no se quiere perjudicar la libertad de los hombres, en lo concerniente a las acciones que pueden hacer en su particular.

Desde el punto de vista del grado de coerción aplicable a los súbditos, la policía debe, pues, tener por máxima general, al menos

relativamente a las costumbres, castigar los crímenes y los excesos que turban la seguridad y la tranquilidad pública, y que ponen a los ciudadanos fuera del estado de cumplir sus deberes, principalmente cuando causan escándalo, y que otros pueden cometerlos con la esperanza de la impunidad.

Tal como lo explaya von Justi, la seguridad interior del Estado está fundada en la administración de justicia. La seguridad interior, asunto de interés político y de la policía, inherente al Gobierno, se considera basado en una administración de justicia que hoy se discierne como inherente a la protección de los derechos humanos.

Como los hombres tienen disputas por causa de sus bienes y esto es una cosa dañina tanto para la seguridad pública, como para la constitución de la República, no es conveniente que ellos se hagan justicia por propia mano, sino que se sujeten a la decisión sobre sus diferencias en la inteligencia de las personas que se han establecido para sentenciarlas.

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. *Cuando las leyes no son buenas ni sabias, claras ni seguras, cuando las escrituras y los procesos se dilatan, cuando la justicia no es imparcial y cuando los jueces se dejan corromper por regalos, o guiar por el mayor o menor favor que se tiene, es fácil comprender que una administración semejante no puede servir sino de perjuicio al Estado y de ruina al público.* Sobre el punto, Juan Enrique von Justi apunta 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.*

En contraste, la policía debe estar atenta de las acciones y las conspiraciones que se forman en el Reino, 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.

Tales son los **Elementos Generales de Policía**, libro con el cual se identifica y define la materia administrativa dentro del orden de los asuntos públicos, y se inaugura la edad de la administración pública como una ciencia independiente.

## FUENTES

- Anderson, Perry. **El Estado Absolutista**. México, Siglo XXI Editores. 1980.
- Aristóteles. **Política**. México, UNAM. 1963.
- Baena del Alcázar, Mariano. **Los Estudios sobre Administración en la España del Siglo XVIII**. Madrid, Instituto de Estudios Políticos. 1968.
- Bielfeld, Jacobo Federico Barón de. **Instituciones Políticas**. Madrid, Oficina de la Viuda de Manuel Hernández. Cuatro vols. 1768 [Traducción castellana de *Institutions Politiques*, Paris, 1761-1872].
- Bonnin, Carlos Juan. **Compendio de los Principios de Administración**. Madrid, Imprenta de José Palacios. 1834.
- Campomanes, Pedro Rodrigo de. **Discurso sobre la Educación Popular**. Madrid, Editora Nacional. 1978 (1755).
- ♦♦♦♦♦. **Tratado de la Regalía de Amortización**. Madrid, Ediciones de la Revista de Trabajo, 1975 (1765).
- Campillo y Cosío, José. **Lo que Hay de Más y de Menos en España para que sea lo que Debe Ser y no lo que Es**. Universidad de Madrid. 1969 (1741). Estudio preliminar de Antonio Elorza.
- ♦♦♦♦♦. **España Despierta**. Universidad de Madrid. 1969 (1742). Estudio preliminar de Antonio Elorza.
- ♦♦♦♦♦. **Nuevo Sistema de Gobierno Económico para la América**. Mérida, Universidad de Los Andes. 1971 (preparada en 1743 y publicada en 1789). Estudio preliminar de Eduardo Arcila Farías.
- Carlyle, Tomás. **Los Héroe**s. México, Edit. Porrúa. 1976.
- Castillo de Bovadilla, Jerónimo. **Política para Corregidores y Señores de Vasallos en Tiempos de Paz y Guerra, y para Jueces de paz, Eclesiásticos y Seglares, y sus Oficiales; para Regidores y Abogados, y del Valor de los Corregimientos y Gobiernos Realengos y de las órdenes**. Amberes, Juan Bautista Verdussen. 1704. Dos vols. Hay una versión facsímil del Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1979.
- Colmeiro, Manuel. **Biblioteca de los Economistas Españoles de los Siglos XVI, XVII y XVIII**. México, Escuela Nacional de Economía/UNAM. Sin año (Edición facsímil).
- Delamare, Nicolás. **Traité de la Police**. Paris, chez Michel Brunet. Cuatro volúmenes, 1622. (1705-1713). [Hay una versión publicada en Amsterdam, que data de 1729].

- Donato, Nicolás. **El Hombre de Estado**. México, Tipografía Popular. 1904. Tres volúmenes (*L'uomo di Governo*. Venezia, 1860).
- Eszlary, Charles. "Le Systeme Administratif Dicastéral de la Monarchie des Habsbourg". Bruselas, **Revista Internacional de Ciencias Administrativas**. Vol. XXIX, núm. 3. 1963. pp. 252-260.
- \*\*\*\*\*. "Les Administrations Camérales de Brandembourg et de la Monarchie Habsbourg et les Effets sur les Administrations Modernes". Bruselas, **Revista Internacional de Ciencias Administrativas**. Vol. XXX, núm. 2. 1964. pp. 171-178.
- Foronda, Valentín. **Cartas sobre la Policía**. Pamplona, Imprenta de Ramón Domingo. 1820 [1801].
- 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.
- Gascón y Marín, José. "La Ciencia de la Policía". Estudios en homenaje a Jordana de Pozas. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local. 1961.
- García-Pelayo, Manuel. Estudio Introdutorio al libro **La Razón de Estado y otros Escritos**, de Giovanni Botero. Caracas, Instituto de Estudios Políticos.
- Guerrero, Omar. **Teoría Administrativa de la Ciencia Política**. México, UNAM. 1982.
- \*\*\*\*\*. **La Administración Pública del Estado Capitalista**. Barcelona, Fontamara. 1981.
- \*\*\*\*\*. **La Teoría de la Administración Pública**. México, HARLA. 1986.
- \*\*\*\*\*. **Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores**. México, Secretaría de Relaciones Exteriores. 1993.
- Hinzte, Otto. **Historia de las Formas Políticas**. Madrid, Revista de Occidente. 1968.
- 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.
- \*\*\*\*\*. "El Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios de Alcalá de Henares: Precedentes del Centro". **Revista Internacional de Ciencias Administrativas**. Vol. XXVIII, núm. 1. 1962. pp. 34-62.
- Justi, Johann Heinrich Gottlob von. *Staatswirtschaft oder Systematische Habhandlung aller Oeconomischen und Kameralwissenschaftsten, die zur Regierung eines Landes erfordert werden* [Economía de Estado o Tratado Sistemático de Todas las Ciencias Económicas y Camerales para el

Gobierno de un País]. Leipzig, Berlegts Berhard Christoph Breitopf. Dos volúmenes, 1758 [1755].

- . *Grundsätze der Policywissenschaft*. (Elementos Generales de la Policía) Gottingen, im Berlang der Wittve Bandenhoet. 1782 [1756].
- . *Der Grundris einer Guten Regierung. In Fünf Büchern verfasst, von Johann Heinrich Gottlob von Justi, Königlichem Grossbribitanischen Bergrath*. [Compendio del Buen Gobierno]. Frankfurt und Leipzig, im Berlang Johann Gottlieb Garbe. 1759.
- . *Die Natur und das Wesen der Staaten, als die Grundwissenschaft der Staatskunst, del Policy, un aller Regierungswissenschaft, desgleichen als die Quelle aller Getestze, abgehandelt von Johan Heirich Gottlob von Justi* [Naturaleza y Esencia del Estado]. Berlín, Stettin und Lepzig. 1760.
- . *Die Grundfeste zu der Macht und Glückseligkeit der Staaten oder Ausführliche Borstellung der Gesamten Polizeiwissenschaft* [Los Fundamentos del Poder y el Bienestar de los Estados o Exposición Detallada de toda la Ciencia de la Policía]. Königsberg und Leipzig, in Berlag feelingen Johann Heinrich Hartungs Erben. Dos volúmenes, 1760-1761.
- . *Gesammale Politische und Finanzschriften über wichtige Gegenstände, del Kriegs-wissenschaften und das Cameral und Finanzwesen*. [Miscelánea]. Copenhage-Leipzig. 1761.
- . *Das System des Finanzwesens nach vernüstigen aus Endzweck der bürgerlichen und aus der Natur aller Quellen der Einkünste des Staaten hergeleiteten Grundsätzen und Regeln aussührlich abgehandlet* [Sistema de Finanzas]. Halle. 1766.

Justi, Jean Henri Gottlob de. *Eleméns Généraux de Police*. Paris, chez Rozet, Libraire. 1769. [Versión francesa de *Grundsätze der Policywissenschaft* (1756)].

Justi, Juan Enrique Gottlob de. *Elementos Generales de Policía*. Barcelona, Eulalia Piferrer. 1784 [Versión castellana de *Grundsätze der Policywissenschaft* (1755), obtenida de la edición francesa de 1769].

Langrod, Georges. "La Ciencia de la Administración Pública en Francia". Puerto Rico, *Revista de Ciencias Sociales*. vol. I, núm. 3. Septiembre, 1957. pp. 500-502.

Ladrón de Guevara, Baltasar. *Discurso sobre la Policía de la Ciudad de México. Antología de Textos sobre la Ciudad de México en el Período de la Ilustración*. México, Instituto Nacional de Antropología e Historia. 1982 [1788].

*Le Traité des Examens* (Biblioteque de l'Institut des Hautes Etudes Chinoises. Paris. 1932).

- Le Traité des Fonctionnaires et Traité de la l'Armée* (Leyde, Netherlands. 1947. Dos vols.).
- Lepawsky, Albert. **Administración: el Arte y la Ciencia de la Organización y la Administración**. México, Compañía Editorial Continental. 1961 (1949).
- Lybier, Albert. **Government of the Ottoman Empire**. Cambridge, Mass. 1909.
- Marx, Carlos. **El Capital**. México, Fondo de Cultura Económica. Tres tomos. 1946.
- Mayer, Otto. **Derecho Administrativo Alemán**. Buenos Aires, Editorial Depalma. Dos volúmenes. 1949 (1895).
- Mijares Gavito, José Luis. **El Barón vom Stein y la Formación del Régimen Municipal Moderno en Alemania**. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local. 1965.
- Mohl, Robert von. **Die Policy-Wissenschaft**. Tubingen, Verlag der H. Laupp'fchen Buchhandlung. 1866. Tres volúmenes.
- Moro, Tomás. **Utopía**. Buenos Aires-México, Espasa-Calpe. 1966 [1516].
- Mortein Marx, Fritz. "German Administration and the Speyer Academy". **Public Administration Review**. Vol. XXVII, num. 5. Dec., 1967. pp. 403-410.
- "A New Look at Administrative Science in Europe: The Speyer Conference". Bruselas, **International Review of Administrative Sciences**. Vol. 35, núm. 4. pp. 291-301.
- Nieto, Alejandro. **El Mito de la Administración Prusiana**. Universidad de Sevilla. 1962.
- Rizo, Juan Pablo Mártir. **Norte de Príncipes**. Madrid, Instituto de Estudios Políticos. 1945 [1626].
- Romá y Rossell, Francisco. **Las Señales de la Felicidad de España y Medios de hacerlas Eficaces**. Madrid, Imprenta de Antonio Núñez del Valle. 1768.
- Rosa, Luis de la. **Observaciones sobre varios Puntos Concernientes a la Administración Pública del Estado de Zacatecas**. Baltimore, Juan Murphy y Cía, Impresor Librero. 1851. p. 55.
- Saavedra Fajardo, Diego. **Empresas Políticas**. Madrid, Editora Nacional. 1976. Dos tomos [1640].
- Schiera, Pierangelo. **Il Cameralismo e L'assolutismo Tedesco**. Milano, per i tipi dell'editore dott. Antonio Giufre. 1968.
- "Cameralismo". **Diccionario de Política**, A-J. Dirigido por Norberto Bobbio y Nicola Matteuci. México, Siglo XXI Editores. 1981.
- "Estado de Policía". **Diccionario de Política**, K-Z. Dirigido por Norberto Bobbio y Nicola Matteucci. México, Siglo XXI Editores. 1981.

- Schumpeter, Joseph. **Historia del Análisis Económico**. México, Fondo de Cultura Económica. Dos volúmenes, 1984 [1954].
- Silva Herzog, Jesús. **Antología del Pensamiento Económico y Social**. México, Fondo de Cultura Económica. 1963.
- Small, Albion. **The Cameralists: The Pioners of German Social Polity**. New York, Burt Franklin. 1909.
- Sabatier, Paul y Daniel Mazmanian. "La Implementación de la Política Pública: un Marco de Análisis". En: Aguilar, Luis. **La Implementación de Políticas**. México, Miguel Ángel Porrúa. 1993.
- Schmitt, Karl. **La Dictadura**. Madrid, Revista de Occidente. 1968.
- Sofonea, Traian. "J.H. Gottlob von Justi, il maggiore cameralista e l'assicurazione". Trieste, estratto dal **Bolletino "Generali"**, IV. Serie núm. 49. (Nov.-dic., 1980).
- Spengler, Oswald. **Las Dos Caras de Rusia**. Buenos Aires, Ediciones Síntesis. 1976 (1919-1926).
- Stein, Lorenz von. **Die Verwaltungs-Lehre**. Stuttgart, Berlang der F.G. Gottasfchen Buchlandung. 1864-1868. Ocho tomos en diez volúmenes.
- Stein, Lorenzo. **La Scienza della Pubblica Amministrazione**. Torino, Unione Tipografico-Editrice. 1897. [Traducción italiana de *Handbuch der Verwaltungslehre und der Verwaltungsrecht* (1870)].
- Thuillier, Guy. "Un Projet d'Ecole d'Administration en 1815: le Comte d'Herbouille". Paris, **Revue Administrative**. Num. 166. Jui-Out, 1975. pp. 353-356.
- Valeriola, Tomás. **Idea General de Policía o Tratado de la Policía**. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1978. [Edición facsímil de la original (1798-1805)].
- Villaroel, Hipólito. **Tratado de Varios Ramos de Policía. Enfermedades Políticas que sufre la Capital de esta Nueva España**. México, Editorial Porrúa. 1980 [1787].
- Ward, Bernardo. **Proyecto Económico, en que se proponen varias Providencias, Dirigidas a Promover los Intereses de España, con los Medios y Fondos Necesarios para su Plantificación**. Madrid, por la Viuda de Ibarra. 1787.
- \*\*\*\*\*. **Obra Pía**. Madrid, por la Viuda de Ibarra. 1787.

# Preludio y Advertencia del Traductor

Antonio Francisco Puig y Gelabert

## Preludio

Apenas la Real Audiencia de este Principado de Cataluña tuvo a bien mandar, que todos los abogados, no sólo por conveniencia, si también por necesidad debiesen estar instruidos tanto en la Jurisprudencia Forense, como en la Ciencia del Gobierno, que está dividida en los tres ramos de policía, política y economía, viéndome condecorado y regentando en esta sazón el distinguido empleo de Examinador de Abogados; considerando cuan difícil y costoso había de ser a los pasantes comprar una infinidad de libros, en que están dispersas las varias y sólidas nociones de que deben estar tinturados los que se sujeten en adelante exámenes de abogado; me había proyectado el arrojado empeño para darles algún alivio, de hacer unos elementos o compendio de policía, que me persuadí poder entresacar de varias eruditas obras de mis amados paisanos los españoles, por hallarse en ellas embebidas sus principales máximas y principios. Sólo un efecto natural de mi ciego amor patriótico podía empeñarme a la empresa de una obra tan superior a mis alcances. Pero me ha satisfecho bien la fortuna, con haberme puesto en las manos concluida, la obra que yo tenía proyectada. Esta es una obra original en su género. Su autor es un célebre estadista alemán, el erudito y noble señor Juan Henrique Gottlobs de Justi, consejero del rey de Inglaterra, Comisario General de Policía de los Ducados de Brunswick y de Luneburgo, y Miembro de la Sociedad Real de Gotinga. Yo no me detendré en elogiar en mérito de la obra y el autor, porque son cortas mis expresiones para tan grande empeño. La utilidad que ella nos franquea, se descubre

a la más rápida hojeada que se de sobre cualquiera de sus artículos.

A algunos les parecerá ridículo que el abogado haga otro estudio al de las leyes civiles y criminales, y muchos tendrán por paradoja la proposición de que el abogado, para ser perfecto, es necesario sea consumado en todas las artes y ciencias. Pero no discurren de este modo los sabios; y basta saber la definición de la Jurisprudencia para quedar convencidos de este engaño, pues la define el emperador Justiniano, que consiste en tener noticia de las cosas divinas y humanas, y ciencia de lo justo y de lo injusto. Cicerón y Quintiliano establecen en muchas partes de sus obras como principio incontrastable, que la elocuencia no debe estar separada de la integridad y que el talento de hablar bien, que es en lo que reluce más la ciencia del abogado, supone y requiere el de vivir bien, según la definición que da Catón del abogado, orator, *vir bonus, dicendi peritus*.

Nadie ignora que debe ser muy temeroso de Dios el abogado, porque este temor es el primer elemento de la sabiduría. Ha de ser perito en todas las letras. Ha de saber las historias, por ser maestras universales, que enseñan con más brevedad que la experiencia, reducen los hombres a policía y los hacen prácticos en todas materias. Le es utilísimo el estudio de la poesía, por ser la guía de las ciencias. Cuanto socorro les ha dado a las arengas de Esquines y de Demóstenes la poesía, ellos mismos lo confiesan en sus obras, y muchos de nuestros eruditos jurisconsultos españoles.

Es un imán tan poderoso la elocuencia, que lleva tras sí los ánimos más agrestes. Por este embeleso decía Cicerón que no entendía, porque se ha de castigar al que corrompe a los jueces con dinero y ha de merecer elogios el que los seduce con la elocuencia.

¡Que atractivas serán en adelante las lenguas de los abogados, sazonadas con las discretas sales de la Ciencia del Gobierno Económico-Político de los pueblos, en principios de agricultura, comercio y demás ramos, tan indispensables en quienes se van formando para el manejo de los negocios públicos! ¡Que gloria para los que en adelante tengan la honra de alistarse en el número de los profesores de la abogacía, entrar a ejercer esta

noble profesión con el auténtico testimonio de su cabal instrucción en el estudio utilísimo y agradable del Gobierno del hombre y manejo de sus negocios económico-políticos, en que una parte muy respetable de la legislación de nuestros reynos, y en que estriba toda la pública felicidad! El que en adelante pueda llamarse abogado tendrá ya ganado el renombre y fama de sabio consumado, por ser la abogacía epílogo y compendio de todas las ciencias y artes.

¿Si aquel sabio daba gracias por ser griego y no bárbaro, cuántas gracias debemos dar al Gobierno, que tanto exalta a los abogados en el día? ¿Quién será capaz de insinuar el menor rasgo de gratitud a las honras grandes, que nos dispensa el paternal desvelo del supremo tribunal, que con tanto acierto nos manda, que nos protege y encamina a los estrados del honor, que es decir a ser útiles a Dios, al rey y a la patria? Yo confieso que no reside en mí talento para tanto, pero sé que nuestra aplicación constante puede dar una pequeña prueba, aunque nada equívoca, de nuestro fino agradecimiento.

Y así procurando cada abogado desempeñar su noble oficio, daremos placer al soberano, que Dios prospere, junto con toda la real familia, para exaltación de la abogacía. Yo doy gracias al rey de los reyes por haberme facilitado la dicha de poder tributar este corto obsequio a mi patria y me lisonjeo de que tal vez habría podido hacer una colección exquisita de varios solidos y utilísimos elementos, o principios de policía, sin caer en la nota de pagarlo, pero hubiera tenido más defectos siendo mío el método de tratarlos, que no tendrá la empresa de traducirlos. De cualquier modo serán muchos mis errores lo confieso, pero soy digno también de disimulo, por entretenerme en dos idiomas que ninguno de ellos me es nativo.

Yo no dejaré de advertir, que muchos autores españoles, que se han propuesto tratar de policía, han confundido la policía con la política y la economía.

Nuestro grande **Diccionario de la Lengua Castellana**, que con tanto acierto ha dado luz la Real Academia Española en un tomo en folio, dice que policía es la buena orden que se observa y guarda en las ciudades y repúblicas, cumpliendo las leyes u ordenanzas establecidas para su mejor Gobierno.

Disciplina política, *vel civilis*.

Y la política, dice que es el Gobierno de la República, que trata y ordena las cosas que tocan a la policía, conservación y buena conducta de los hombres. La policía es la ejecutriz de la política.

Sin embargo no me atreveré a personalizar los autores que han caído en este yerro, como lo hace con ventaja el señor Gottlobs; ya porque en el tiempo en que escribieron no estaban las cosas tan colocadas en su lugar y tan ramificadas, y ya porque con esta crítica, por más moderada que fuera, me acarrearía muchos enemigos y confieso que no me es genial. Es constante que en las mismas obras que podría syndicar se hallan todos los principios que componen la materia de estos **Elementos** de la obra original, y con esta sola prevención demuestro que antes que este alemán, nuestros españoles habían tratado a fondo estos asuntos, aunque no metódicamente; y por consiguiente son adaptables a España las más de las máximas que propone esta obra; sin que parezcan a los detractores de todo lo nuevo y acérrimos defensores de lo antiguo, sobradamente atrevidas algunas de sus discretas proposiciones, que la sagacidad y vigilancias del sabio Gobierno que nos ilustra ya tiene puestas en práctica, y tal vez descubierta su utilidad por medio de curiosas tentativas, cuanto antes abrazará las que faltan y se recopilen en esta obra para conseguir la más religiosa y perfecta policía que es el origen inagotable de la felicidad de las naciones.

Para llegar a su perfección cualquiera cosa, es preciso tratarla y verla por principios especulativos y prácticos, con pausada reflexión, método y orden. Por este motivo son tan apreciados los diccionarios sobre las ciencias y artes. No porque ellos solos sean capaces de instruir a fondo sobre los varios objetos que tratan, sino porque con su lectura se aprenden varias cosas que fuera desdoro ignorarlas, y aplicadas a razón y tiempo, pueden hacer pasar por erudito al hombre menos advertido. Pero son de más utilidad los elementos, pues estos libros bastan para hacer hábiles a los aplicados que los aprenden y para que puedan hablar con decisión sobre los puntos de que tratan.

Yo confieso que había leído poco de policía, aunque el célebre señor Domat encarga con particularidad este estudio, y procuro

seguir siempre sus acertadas máximas. Pero él me ha ya dado una idea de policia en su obra grande del **Derecho Público**; cuya obra, y la de las leyes civiles en su estado natural, cordadas con las leyes de Castilla y Cataluña, espero poder dar a luz traducidas del idioma francés al castellano, si es del agrado del Real y Supremo Consejo de Castilla concederme permiso para imprimir el primer tomo, que he tenido el honor de presentarle (con varias notas, escolios propios y una sucinta cronológica relación del origen del derecho romano, castellano y catalán) de los ocho en que he dividido las selectas obras de este esclarecido jurisconsulto francés.

Aquella y esta traducción, son un evidente testimonio de los deseos que tengo de ser útil a la patria, si produce algún buen fruto mi trabajo me contaré en el número de los felices, pues no aspiro a la ambición de otra gloria, que a la de cooperar a la felicidad de mis semejantes.

Estos **Elementos** no son unos principios estériles de policia; son unos rudimentos sólidos por medio de los cuales pueden los estudiosos, que gustan aplicarse a la basta, curiosa y utilísima erudición de este espinoso estudio, adquirir las principales noticias y tomar las suficientes luces para poder, con conocimiento y sin confusión alguna, registrar después los inmensos volúmenes que se han escrito sobre estos interesantes puntos. De algunos de ellos doy en mis adiciones ya noticia. Estos citan a otros muchos, pero para leerlos todos, el trabajo es largo y la vida breve. Yo ya me tendré por muy dichoso si este mi trabajo puede servir al beneficio de la causa pública, a que se dirigen todos mis votos.

## Advertencia\*

Desde el parágrafo nº 21 pasa la obra original al nº 25, omitiendo los números 22, 23 y 24; ignoro si fue por equivocación de imprenta o por qué motivos, y para continuar la serie de sus

---

\* La distribución de los parágrafos de la obra estaba encabezada por un numeral, que han sido desechados para aligerar su lectura, y que sumó 371 párrafos. El traductor, Puig y Gelabert, hace sin embargo una aclaración que conviene ser reproducida a favor de la cabalidad de texto.

números me ha parecido conveniente formar estos apartados en la traducción, con los números omitidos en la obra original. Todas las adiciones más llevan esta señal [omitimos el carácter usado por Puig y Gelabert. Al respecto, las adiciones mencionadas fueron colocadas como notas al calce, con número arábigo]. Lo que se advierte al lector, para que no atribuya al autor los errores en que fácilmente como hombre puedo yo incurrir; de los que gustosamente me retractaré, siempre que se me lleguen a manifestar. [Con respecto a los parágrafos omitidos, debo decir que la edición alemana de 1782 sí los tiene, de lo que puede deducirse que la de 1756 también los tenía; quizá el error sea del anónimo traductor francés].

En corroboración de la opinión del señor Gottlobs, que es la común —y elogio de su noble pensamiento en componer esta preciosa obra—, añado que todas las ciencias y las artes tienen sus elementos o máximas fundamentales, sobre quienes estriba toda su inteligencia y perfección. Sólo con su entero conocimiento puede el hombre ser sabio consumado o artífice primoroso. Siempre se ha de empezar por lo más fácil para poder sobrepasar los obstáculos que se hallan en los principios de toda empresa. Este es el motivo de desear que se escriban elementos para todas las artes y ciencias en particular, siguiendo el ejemplo del grande Heinneccio y otros sabios que han tenido la felicidad de imitarle, pues a más de ser utilísimos estos escritos elementales para su adelantamiento, no puede pasar sin ellos el Estado. Hasta ahora habían sido tradicionarios y dispersos en varios libros que con dificultad se hallan, pero gracias a la sagacidad del Gobierno tenemos ya libros elementales sobre varios ramos de las ciencias y las artes prácticas. La enciclopedia se compone de los elementos de todas ellas.

Los escritos, dichos y hechos de los santos, tenían espiritualmente lo que contiene a la bondad del hombre y la salvación de su alma. Los de los sabios muestran las cosas naturalmente como son y deben ser en el mundo, y por consiguiente, el que sabe y entiende bien estos **Elementos** es hombre cumplido, conociendo lo que ha menester para provecho del alma y del cuerpo, valiéndome de la expresión de la ley 6, del tit. I, de la primera partida de nuestro código español.

# Preludio del Autor

Yo cumplo la promesa que hice un año hace, en mi **Economía de Estado**, de dar sobre cada una de las ciencias de que yo hablo en la primera parte de esta obra, un tratado particular empezando por la policía. Yo me había propuesto tratar cada una de estas ciencias a fondo, como se descubre por la obra que publico; pero he tenido muchas razones y motivos para mudar de parecer. Como los cursos de estudios que se hacen en las academias sólo duran seis meses, los libros que se componen para su uso están sujetos a muchos inconvenientes, cuando se tratan las materias con difusión o con sobrado detalle, y son demasiado caros para la mayor parte de los sujetos que están obligados a servirse de ellos. Lo que acabo de decir no toca de modo alguno a mi tratado de policía, yo solamente he procurado restringir mis pensamientos y dar menos extensión a mi obra.

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.\* 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

---

\* 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 *politica*.

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 mantenimiento del Estado.

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 pueda aumentarla sin vejación del público; más 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 emplearlas del modo más ventajoso, para poder en tiempo de necesidad, o en la oportuna ocasión, subvenir a los gastos que está obligado a hacer.

Hay otros autores que han confundido la policía con la economía. En este número puede ponerse a M. Zinke,\*\* Consejero del Tribunal de Hacienda. El 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

---

\* Justi escribe *Cameralwissenschaft* o *Finanzwissenschaft*; la traducción como Ciencia de la Hacienda es impecable.

\*\* Jorge Enrique Zincke fue uno de los más grandes cameralistas, vivió entre 1692 y 1768.

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.

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.

Si se ponen aparte los libros que confunden impropriamente la policía con otras ciencias, se hallarán muy pocos a que pueda recurrirse para instruirse de ella. No se ha escrito de policía antes del siglo pasado [siglo XVII], y aunque haya algunos libros cuyo título parezca anunciarla, hay sin embargo pocas personas que hayan comprendido lo que significa la palabra de policía, que no la hayan confundido con la política y que no hayan establecido principios de Gobierno que nada tienen de común con ella. En el número de estos, puede ponerse el libro de Boters intitulado, **Aviso Importante para establecer una Buena Policía**, impreso en Strasburgo

---

\* Cristian Wolf vivió de 1679 a 1754 y su celebridad se debe principalmente por sus trabajos políticos, entre los que destaca el libro **La Política** (*Die Politik*), publicado en 1721.

en 1596. La **Policía Histórica** de Schrammens, en Leipsick en 1605. La **Policía de la Biblia** de Reinkings, y muchos otros.

Han aparecido en nuestro siglo algunos tratados de policía, en los cuales se da una idea justa y completa de esta ciencia, pero son tan defectuosos y tan imperfectos, que no merecen tomarse la pena de leerlos. Yo pongo de este número al que tiene por título: **Proyecto de Reglamentos para establecer una Buena Policía**. El autor se propone dar con él, un tratado sistemático; pero no ha tenido bastante espíritu para ejecutarlo, de modo que a excepción de algunas observaciones vagas sobre la policía que se observa en los diferentes estados de la Europa, nada se encuentra en él que pueda fijar la atención del lector.

M.C.D. de L.\* habla de otro impreso en 1739, que tiene por título, **Proyecto para establecer una Buena Policía**, pero como el autor no se proponía tratar esta ciencia de un modo sistemático, ha llenado su obra de abundancia de quimeras, que ninguna relación tienen con ella.

Lucas Federico Langemak ha hecho imprimir en Berlín en 1747, un libro intitulado **Retrato de una Policía Perfecta** y ha de confesarse que los principios fundamentales de esta ciencia son tratados en dicha obra de una manera filosófica, que nada deja que apetecer; pero en cuanto a las otras partes de la policía, no habla de ella sino por forma de esclarecimiento o ilustración, y esta obra está tan lejos de ser un sistema completo de policía, que jamás el autor se ha propuesto darla por tal.

El señor Better, consejero áulico del Duque de Mecklenburg, ha publicado muchas obras sobre la policía, entre las cuales, la que ha salido en 1736 bajo el título de **Reflexiones sobre el establecimiento de una Buena Policía**, y notablemente la intitulada **Instrucción Útil sobre la Policía más Ventajosa al Gobierno**, impresa en Wezlar en 1753, que parecía prometer alguna cosa de perfecto en este género; pero, aunque el autor se lisonjea en el prelude de su último libro, ser el primero que haya tratado esta ciencia con un modo

---

\* Justi solo ofrece las iniciales del nombre del autor; era usual entonces, que los escritores solamente hicieran saber las iniciales, favoreciendo su anonimato.

sistemático, falta mucho para que él la haya conocido. Esta obra, que contiene tres capítulos, no tiene orden ni enlace, y sólo basta leerla para ver que él ha omitido abundancia de cosas esenciales a la ciencia de que trata.

En una palabra, cuando se leen las obras de éstos que hacen apariencia de conocimientos que han bebido de los antiguos, y se considera el poco discernimiento con que escriben, es penoso acordarles que hallan ellos conocido lo que es sistema.

Sin embargo, puede decirse que los extranjeros no tienen reproche alguno que hacernos sobre este punto, porque aunque los franceses y los ingleses hallan tratado de algunos ramos de la policía, falta mucho para que lo hallan hecho con el orden y la trabazón que pedía la materia. Ellos tienen, es verdad, libros que tienen su mérito, pero yo no hago caso sino del **Tratado de Policía** de la Mare, que contiene cantidad de cosas útiles, excepto que le falta trabazón, y que sus principios no están fundados sobre la naturaleza de la cosa que trata.

Yo no entraré aquí en el detalle de mi sistema, basta leer la *Introducción* para ver la unión que sus partes tiene entre sí. Y defino, desde luego, lo que se entiende por policía, deduciendo de esta definición tres reglas fundamentales de donde dimanar todas las leyes de la policía, como se verá leyendo mi libro. Un sistema semejante nada dejará, yo lo espero, que desear a los lectores. Se me ha muchas veces advertido en el segundo tomo de las Memorias de Leipzig, hablando de mi tratado de política, que esta obra era sobrado difusa con respecto al uso a que estaba destinada; y si yo me hubiese acordado de estas advertencias, tal vez me habría ahorrado la pena de dar esta otra; pero confesaré que mi designio no ha sido tratar esta materia como filósofo. Cuando yo sigo un orden arbitrario, no tiene lugar sino en las cosas que se asemejan por muchos respetos. Todo hombre que escribe y quiere llegar a su fin, debe examinar la semejanza y la conformidad que las cosas tienen entre sí y las consecuencias que resultan de ellas. Este orden arbitrario no tiene lugar sino en las cosas que se asemejan. No es lo mismo de las ciencias. No debe sentarse principio alguno que no sea bien fundado, tanto para exponer con toda claridad muchas de sus circunstancias, cuanto para facilitar su inteligencia. Si este orden era arbitrario, yo no haría más caso de las obras de los

sabios, que de las de los más insípidos ignorantes, estos quisieran con todo su corazón, que esta reprensión fuese bien fundada.

No debe esperarse, en fin, que yo trate en esta obra de las diferentes especies de policía que se observan en tal o tal país, ni que aplique los principios generales que doy a tal o cual Estado particular. Pero yo respondo, que miro esto como inútil en una obra de esta especie y que alcanzó igualmente mi fin, aunque detalles semejantes puedan tener su utilidad en otras obras. En un libro donde se trata de la Ciencia Económica de una manera sistemática, basta establecer los principios generales sin hacer su aplicación, porque cuando se establecen con el modo y forma de instruir a un hombre de todas las reglas de una ciencia, no puede exigirse otra cosa; y el que ha estudiado una ciencia de esta suerte, si no es del todo estúpido e ignorante, sabrá hacer muy bien su aplicación en tiempo y lugar oportunos.

Después que haya llegado hasta aquí, él debe aplicarse a conocer el estado y la naturaleza del país en que se halla y esto es lo que los libros no pueden enseñar. Que escribiese un hombre ocho volúmenes sobre la economía, aún les faltaría mucho para que abrazasen todos los reglamentos que se observan en los diferentes estados de la Alemania. Y un estudiante que los supiere de memoria, se vería aún obligado, si quisiese manifestar su saber, a instruirse de la naturaleza del país en donde se halla y buscar sus conocimientos en otra parte. He seguido en esta obra la ley que me he impuesto, de no citar autor alguno. El deber de un escritor dogmático es convencer a sus lectores por medio de la verdad de los principios que establece, y con tal que él lo haga, puede pasarse de la autoridad de otro. Citas semejantes saben a pedante, a menos que ellas no contengan algún hecho histórico o sirvan a facilitar la inteligencia de una obra. En cuanto al conocimiento de los libros, puede adquirirse por medio de conversaciones con los sabios o por la lectura de los libros que llamamos bibliotecas. Los antiguos y los modernos han siempre despreciado la erudición, que no se adquiere sino a fuerza de lectura.

El buen acogimiento que las personas esclarecidas han hecho a las obras, que he publicado sobre las ciencias económicas, es un motivo suficiente para obligarme a retocar la que tengo publicada sobre la economía en particular; y a menos que urgentes negocios

no me lo impidan, mi **Sistema de Política\*** aparecerá en el año 1757, por la Feria de las Pascuas.

Gotinga, 11 de mayo de 1756.

---

\* Esta obra nunca llegó a ser escrita. Justi preparó dos trabajos políticos: el **Tratado del Buen Gobierno**, y los **Fundamentos del Poder y el Bienestar de los Estados**, pero mucho tiempo después.

# Elementos Generales de Policía

## Introducción Principios Generales de la Policía y División de la Obra

La palabra policía es derivada del griego *Polis*: ciudad, y significa el orden y la disciplina que reina entre los ciudadanos que la componen. Parece que los griegos y los romanos no entendieron por ella sino lo que concierne al orden, las comodidades y la hermosura de una ciudad, por causa verosíblemente de que ellos miraban a una ciudad como la base de los reinos y de las repúblicas.

Se toma hoy en día esta palabra en dos sentidos diferentes, el uno extendido, y el otro limitado; en el primero se comprenden bajo el nombre de policía, las leyes y los reglamentos que conciernen al interior de un Estado, que tiran a afirmar y aumentar su poder, a 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 están administradas.

La palabra policía, tomada en el segundo sentido, comprende todo lo que puede contribuir a la felicidad de los ciudadanos, y principalmente a 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. Yo voy a tratar aquí de la policía en general, sin detenerme en las cosas que no son más que ramos de las otras ciencias económicas, parándome solamente en los objetos de que se ocupa, reservándome entrar después en el detalle particular de las cosas que la conciernen.

El fin que toda República se propone, y hace propiamente su esencia, es procurar el bien de la sociedad; y como ella no puede llegar a esto sin la ayuda de los fondos públicos, se sigue que debe administrarlos con sagacidad y hacer de ellos el uso que la

prudencia la dicte. Este es el fundamento de la economía y la hacienda. El objeto de la política es afirmar, fortalecer y aumentar el poder del Estado proporcionalmente al de sus vecinos. El de la policía es conservar y aumentar los fondos públicos, tanto como su constitución interior puede permitirlo; y el de hacienda manejar el dinero de modo que pueda costear a los que están encargados del Gobierno del Estado y de la policía, los gastos y medios de obtener el fin que ellos se proponen.

Se ve pues, que el objeto de la policía es afirmar y aumentar, por la sagacidad de sus reglamentos, el poder interior del Estado; y como este poder consiste no solamente en la República en general, y en cada uno de los miembros que la componen, sino también en las facultades y los talentos de todos los que la pertenecen; se sigue, que ella debe enteramente ocuparse de estos medios y hacerles servir para la pública felicidad.

No puede obtenerse esto, sino con el medio del conocimiento que tiene de estas diferentes ventajas. Todas sus máximas, pues, deben estar fundadas sobre el conocimiento que ella tiene de las facultades del público, tanto en general como en particular.

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.

La policía debe proponerse por regla fundamental, el hacer servir todo lo que compone el Estado a la firmeza y acrecentamiento de su poder, igualmente que a la felicidad pública, y se experimentará la cordura y la universalidad de esta regla, cuando yo entraré en el detalle de las que dependen de ella.

Consintiendo el poder del Estado en los bienes raíces que pertenecen a la República, y a los diferentes miembros que la componen, con especialidad en el espacio de terreno de que un pueblo se ha puesto en posesión, que se nombra una tierra y que debe hacerse servir para bien de la sociedad, se sigue que deben cultivarse con todo el cuidado posible las tierras que pertenecen a la República y esta regla es tan extendida que ella prestará materia para todo este primer libro.

La cultura de las tierras depende de dos cosas: de la labor y del número de habitantes que están en el país. Esta distinción compone las dos secciones del primer libro; y como la labor consiste en hacer una parte de terreno propia para servir de domicilio y albergue a los habitantes, y a prestarles las cosas que necesiten para subsistir, a edificar ciudades que les procuren un asilo seguro y cómodo, esto compondrá tres capítulos; de los cuales tratará el primero de la cultura de las tierras, el segundo de la fundación y acrecentamiento de las ciudades, y el tercero de todo lo que concierne a sus comodidades y su hermosura.

El segundo modo de cultivar las tierras aumentando el número de sus habitantes, puede efectuarse de tres maneras: 1º, atrayendo extranjeros; 2º, multiplicando los habitantes, y 3º, empleando los medios necesarios para prevenir las enfermedades y la mortandad. Estas cosas compondrán la materia de tres capítulos.

El poder de un Estado consiste aún en los bienes muebles de los súbditos que le componen, y como éstos son el fruto del trabajo de la industria de los hombres, y provienen de los inmuebles, es fácil de ver que un medio para aumentar las riquezas del Estado es multiplicar los primeros cuanto sea posible. Contribuyendo estas producciones a la subsistencia y las comodidades de los habitantes, y por consiguiente a la felicidad de la sociedad, se sigue de la primera regla general que debemos aplicarnos a sacar de las tierras el mejor partido que se pueda y facilitar el despacho de las mercaderías. Esta es la segunda regla general que compondrá la materia del segundo libro.

La cosecha de las mercaderías es la base de la subsistencia de los habitantes, pero es menester aún procurar su despacho. El libro segundo contendrá dos capítulos; el primero de ellos tratará de los medios de procurarse mercaderías y el segundo de los que deben emplearse para procurar su despacho.

Para sacar de las tierras el partido más ventajoso que es posible, la policía debe estar atenta a las causas que producen las principales mercancías. Estos manantiales son: 1º, la agricultura; 2º, las manufacturas, y 3º, las fábricas y las profesiones mecánicas; tres cosas que prestarán materia para tres capítulos.

Los otros medios para procurar el despacho de las mercaderías, de que tengo de hablar en la segunda sección son: 1º, un comercio ventajoso; 2º, la circulación de las especies; 3º, la conservación del crédito nacional; 4º, el precio moderado de las mercaderías, y 5º, los reglamentos para prevenir la carestía. Esta segunda sección contendrá igualmente cinco capítulos.

Lo que más contribuye al poder de un Estado es la industria y los talentos de los diferentes miembros que la componen. Se sigue pues, que para mantenerle, aumentarle y hacerle servir para la felicidad pública, se debe obligar a los súbditos a adquirir los talentos y conocimientos necesarios para los diferentes empleos a que puede destinárseles, y mantener entre sí el orden y la disciplina que mira al bien general de la sociedad. Esta regla producirá otras que servirán de materia para el tercer libro.

Para que los súbditos puedan contribuir al bien público con sus talentos y su industria, conviene velar sobre sus costumbres, a fin que ellos puedan cumplir los deberes que la sociedad les impone. Ellos deben, como ciudadanos, aplicarse a hacerse útiles al Estado. Pero como todos los miembros que le componen no son igualmente buenos y virtuosos, se debe velar por medio de buenas leyes a la seguridad pública y contener en sus obligaciones a los que quisiesen contravenir a ella. Siguese pues de esta máxima, que hay tres cosas sobre las cuales debe velar la policía: 1º, las costumbres de los súbditos; 2º, su conducta, y 3º, la seguridad pública. Esta será la materia de tres capítulos del tercer libro.

Respecto de las costumbres, debe velar el Gobierno: 1º, sobre la religión y la creencia de los súbditos, porque una y otra influyen sobre la sociedad y la felicidad del Estado; 2º, a que nada se pase entre sí contrario a las leyes y la disciplina establecida. Esta primera sección del tercer libro contendrá dos capítulos.

La atención del Gobierno sobre la conducta de los súbditos, se reduce a portarse de suerte: 1º, que ellos aprendan las ciencias, las artes y los oficios necesarios para la sociedad; 2º, a reprimir el lujo, la disipación y la prodigalidad, 3º, a desterrar la ociosidad, la mendicidad y los demás abusos. Esta será la materia de los tres capítulos de esta segunda sección.

La tercera sección, que trata de la seguridad interior del Estado, contendrá cuatro capítulos. El Gobierno debe poner la mano: 1º, en que cada uno cumpla con lo que de él exija la probidad, y que halle entre los suyos la protección de que puede tener necesidad, sin verse obligado a recurrir a medios de hecho; 2º, debe aún impedir que los que ejercen las profesiones se usurpen o se desacrediten los unos a los otros; prohibir los pesos y las medidas falsas y hacer sobre todo esto los reglamentos necesarios. Debe también, 3º, impedir las conmociones, alborotos, sediciones y medios de hecho, y 4º, prevenir los robos, velar para la seguridad de los caminos y las calles, y hacer que todo transite sin ruido o confusión, y sin embarazo.

Se ve pues, que la regla general arriba establecida, y las otras tres que dependen de ella, comprenden todo lo que pueda decirse sobre la policía. Estos tres libros contienen toda la teoría de esta ciencia y es fácil de ver, por lo que queda expuesto o por el diseño que acabo de dar de mi obra, que nada deja que desear sobre este punto.

# LIBRO PRIMERO

## De la Cultura de las Tierras

### PRIMERA SECCIÓN

#### De la Cultura Exterior de las Tierras

##### **CAPÍTULO I** 27

Modo de barbechar un país para hacerle propio a servir de domicilio a los habitantes y fructificarles las cosas necesarias para su subsistencia

##### **CAPÍTULO II** 31

De la fundación de ciudades y de los medios para hacerlas florecientes

##### **CAPÍTULO III** 38

De la hermosura de las campiñas y de las ciudades

### SEGUNDA SECCIÓN

#### De la Cultura Interior de un País y del Aumento de sus habitantes

##### **CAPÍTULO IV** 42

Medios que deben emplearse para atraer a los extranjeros

##### **CAPÍTULO V** 46

De los medios de aumentar la población con los mismos nacionales

##### **CAPÍTULO VI** 50

Del cuidado que debe tener el soberano en impedir las enfermedades y la mortandad entre sus súbditos

# LIBRO PRIMERO

## De la Cultura de las Tierras

### PRIMERA SECCIÓN

#### De la Cultura Exterior de las Tierras

##### CAPÍTULO I

*Modo de barbechar un país para hacerle propio a servir de domicilio a los habitantes y fructificarles las cosas necesarias para su subsistencia*

La primera regla fundamental que resulta del principio general que arriba he establecido es que, ante todo, debe cultivarse el país en donde uno se establece, para que los habitantes puedan fijar su mansión o domicilio, y hallar abundantemente de que subsistir.<sup>1</sup> Si el país es inculto, es preciso: 1º, empezar a barbecharle; 2º, conocer la naturaleza y las calidades del terreno, y 3º, arreglar todas las cosas del modo más ventajoso al público.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Yo no dejaré de decir que hay mucha pereza en leer sobre este punto de agricultura las grandes obras de los célebres españoles Alonso de Herrera y Fray Miguel Agustín, conocido vulgarmente por la **Agricultura del Prior**, por serlo del Temple de la Villa de Perpiñán del Orden y Religión de San Juan de Jerusalén, escrita en catalán y traducida al castellano por su autor; y otras muchas nacionales y extranjeras de mucho mérito y recomendación. Sin la agricultura no puede subsistir el Estado, y por esto sus profesores son llamados labradores porque labran la tierra y hacen en ella aquéllas cosas por medio de las cuales los hombres han de vivir y mantenerse, como lo expresa el Proemio del título 21, de la Partida 2.

<sup>2</sup> Para conocer la naturaleza y las calidades de la tierra se necesita la experiencia del terreno y la instrucción de muchas personas prácticas de la tierra de que se quiere tratar. Sin embargo, es de mucha utilidad la lectura de la exquisita obra del célebre irlandés Don Guillermo Bowles, intitulada: **Introducción a la Historia Natural y a la Geografía Física de España**.

Para conseguirlo, se contarán las maderas inútiles y todas aquellas sin las cuales podemos pasar; se secarán los estanques y las lagunas; se emplearán los medios necesarios para prevenir las inundaciones; en una palabra, todo se pondrá en uso para hacer el terreno lo más fértil que sea posible. Estas cosas son de la primera importancia y jamás podrá hacerse en ellas demasiada atención.

En cuanto a la leña, no se debe cortar sino la que sirva de obstáculo a la labor; otras veces se quemaba, pero este método no tiene lugar en nuestro tiempo porque se sabe sacar partido de ella y emplearla a diversos usos útiles.

Se secarán los estanques y las lagunas haciendo correr las aguas, extrayéndolas con máquinas, abriendo canales, construyendo diques, etc. Esta operación es esencial y de ningún modo debe despreciarse cuando se puede efectuar. Vale más que el Estado mande hacer estas suertes de trabajos por emprendedores, a cuenta suya, que abandonar a particulares las tierras que han secado, pues reunidas después a sus dominios puede allí mandar edificar villas y aldeas, y venderlas para sacar las sumas que ha desembolsado.

Hecha esta operación, deben prevenirse las inundaciones que pueden suceder por medio de buenos diques; pero construyéndolos, es preciso atender a la crecida de las aguas, la situación del lugar, la mayor o menor facilidad que tiene de ser inundado, la calidad de la madera que se emplea y la naturaleza de las tierras de que se sirve, atendido que la fuerza y la duración de estos diques dependen de todas estas circunstancias. Hay muchos países marítimos, entre otros la Holanda, que deben su seguridad a estas suertes de labores.

Para llegar a fertilizar las llanuras, páramos y otras tierras incultas, ha de examinarse la causa de su esterilidad y a esto sirve el estudio de la física y la química. Cuando ella no proviene de defecto del agua, el remedio no es difícil, pues se encuentra en los mismos lugares que tienen necesidad de él y no es menester más que buscarlo. Esta suerte de terrenos contienen a menudo mucha

marga,\* la que es excelente para fertilizarles. Para el mismo efecto puede emplearse la cal, raíces y otras cosas semejantes.<sup>3</sup>

La segunda atención que debe tenerse barbechando un país, es estudiar su naturaleza y cualidades; es menester, en consecuencia, ver los puertos que se hallan en él, abrir canales de comunicación, hacer los ríos navegables, descubrir las minas, examinar los terrenos que el mar inunda o que deja secos, cultivar las islas nuevas que se forman; en una palabra, sacar partido de todo.

La navegación es de tal importancia en el comercio, que un país marítimo no podría pasar por cultivado si le faltasen puertos. La naturaleza misma ha providenciado sobre este particular, pues pocos son en donde no se hallen. Sin embargo, el arte debe llegar a su socorro y se deben disponer estos puertos de manera que los navíos estén en él con toda seguridad contra los insultos de los enemigos y al abrigo de los vientos y las tempestades.

Se debe servir de las ventajas de los ríos y riberas para facilitar el comercio y procurar a los habitantes todas las comodidades. Es menester hacer navegables a los grandes y juntar los pequeños para que puedan sustentar barcos. Se puedan aún abrir canales para facilitar la comunicación de los mares y los ríos, lo que es ventajosísimo para el país

Asimismo, se debe hacer servir cada porción de tierra para los usos a los cuales parece haberle destinado la naturaleza. No la hay hasta en las montañas de la que no pueda sacarse partido, sea plantándola de viñas, sea cultivándola de cualquier otra manera que el terreno lo permita. En cuanto a los bosques que se intenta

---

<sup>3</sup> En España beneficiamos las tierras con retazos de cuero, zapatos viejos, cuernos y con varias suertes de estiércol; y cuando no se halla a mano algunas de estas cosas, se hacen unos pequeños hacecitos de leña de la más combustible y se ponen tantos, cuantos se comprenda son necesarios para fertilizar el terreno que ha de plantarse; y cubiertos estos hacecitos con tierra la mejor que se halle en el mismo campo o en otra parte, se les da fuego y se dejan arder aquellos montoncitos hasta que la tierra está bien quemada, después se esparce por todo el terreno quedando ventajosamente beneficiado para la labor a que quiere destinarse. Esta operación se llama hormiguitar o hacer hormigueros; formigués en catalán.

\* Tierra fósil que sirve de abono a los suelos, para el cultivo.

conservar, de los cuales, por consiguiente, no podrían descubrirse las minas, se pueden establecer en ellos fraguas y fábricas de vidrio, y hacerlos por este medio útiles al público.

En cuanto a las tierras que el mar inunda o que él deja en seco, y las islas que se forman en los ríos grandes, el soberano puede apropiárselas y cultivarlas por su cuenta, o dar este encargo a particulares.

En general, no debe haber en un país la menor protección de tierra inútil. Para este efecto, es menester que un soberano haga sacar mapas de sus estados y que no solamente se demarque en ellos los nombres de las ciudades, villas y lugares, sino también que se les añadan memorias que indiquen las porciones propias para plantar árboles o viñas, para servir a la labranza, para prados, pastos, etc.; y debe hacerlas cultivar para sacar de ellas el mejor partido.

La tercera atención que se debe tener cuando se barbeche un país, es procurar, por sabios reglamentos, que los habitantes hallen en él no solamente una mansión conveniente, sino también todo lo que necesitan para poder subsistir. Para este efecto se deben repartir las tierras, asignar a cada uno la porción que le conviene, edificar aldeas, etc. Yo voy a tratar de cada una de estas cosas aparte.

Las tierras, a excepción de las del soberano o del dominio real, deben pertenecer a los particulares. Cuantos más súbditos tiene un Estado que se aplican a la agricultura, más se multiplican las mercaderías y más aumentan las rentas del soberano. No es lo mismo cuando éste se las apropia o que las gentes de manos muertas se apoderan de ellas. Es pues, una malísima política arrendar los novales,\* atendido que es raro que un arrendatario los cultive con el mismo cuidado que lo hace un propietario.

Como la economía rural supone una conexión entre los diferentes ramos que dependen de ella, es conveniente que halla dominios o señoríos grandes y medios que sirvan como

---

\* Tierra que se desmonta y labra de nuevo; es decir, que se deja descansar por algún tiempo para luego volverse a labrar.

sostenimiento a los pequeños. Sobre todo debe guardarse de dividir estos últimos, ni debilitarles, observando no menos de fijar sus límites. Cuanto más pequeños son los campos, más fácil es cultivarles; pero yo no soy de parecer que se dividan los campos en un gran número de partes.

Todo lo posible debe evitarse el cargar los bienes de campiña de impuestos y tasas que dañen a su cultura, y que sean desproporcionadas a las fuerzas de los labradores. Otro tanto puede decirse de la servidumbre, la que es tan dañosa a la agricultura, como a los propietarios, igualmente que la mudanza de feudo, la que exige más cuidados de los que son capaces las gentes del campo. Se puede llegar a los mismos fines por diferentes medios, que yo indicaré en otra parte.

¿Se pide, qué es lo que vale más, dividir las tierras de modo que cada uno tenga su campo, sus praderas, sus dehesas en propiedad, o reunir las de manera que los campos y los arriendos que dependen de ellos compongan otras tantas aldeas, villas y lugares? El primer método es más favorable a la agricultura, el segundo más cómodo para la policía y para unir a los labradores entre sí; y esto es lo que me haría preferir. Se deben fijar con cuidado los términos de los lugares y los campos, establecer ferias y mercados, arrendar los comunes y no dar sobrada extensión a los baldíos y pasturas. Débese establecer, por regla general, que un campo que pertenece en propiedad a un sólo particular está siempre mejor cultivado, que otro que pertenece a una comunidad o a muchas personas.

Yo hablaré en el segundo libro de las demás reglas que la policía debe observar para hacer florecer la agricultura y sacar de las tierras el partido más ventajoso.

## **CAPÍTULO II**

### ***De la fundación de ciudades y de los medios para hacerlas florecientes***

**S**ería en vano cultivar un país, si no se tiene cuidado en edificar ciudades para servir de asilo a los que le habitan. Una ciudad está compuesta de muchas

familias y de diferentes particulares, que se reúnen en un mismo paraje bajo la inspección de la policía para vivir en sociedad y ejercer más cómodamente los oficios y las profesiones que han abrazado. Una ciudad, considerada en este punto de vista, es un cuerpo moral que, semejante a las arterias del cuerpo humano, facilita la circulación de las especies y entretiene la unión de los diferentes miembros de que está compuesto un Estado.

Cuanto más grandes y florecientes son las ciudades, se hallan mejor las campiñas y florece más la agricultura; pero hay reglas que observar sobre este punto, de las cuales absolutamente no debemos apartarnos. Por ejemplo, es menester que la amplitud de las ciudades sea proporcionada a la extensión del país. Las que son demasiado grandes dañan a la agricultura y hacen que se desprecie; y una multitud de ciudades que no tienen proporción alguna con las mercaderías que el país produce, es causa que la mayor parte no tienen de ciudad más que el solo nombre y de ninguna manera se alcanza el fin que se ha propuesto fabricándolas.

Lo que debe proponerse cuando se edifica una ciudad, es trabajar las materias primas y procurarse un comercio con los extranjeros. Así se recogen no solamente todas las producciones del país que se necesitan, sino también se envían aún después de tenerlas trabajadas al extranjero y de allí se sacan todas aquéllas sin las cuales absolutamente no podemos pasar. La agricultura y el sustento del ganado, no son de modo alguno los objetos que una ciudad se propone en su establecimiento, pero la que no se ocupa de estos ramos no es tal sino de nombre. Debe arreglarse la amplitud de una ciudad y el número de sus habitantes, sobre la naturaleza y la cantidad de mercaderías que el país produce, y el comercio que ella puede hacer con los extranjeros. Se sigue de esto que un país reducido que hace un comercio grande, puede tener abundancia de ciudades aunque produzca poco, y de esto se tiene un buen ejemplo en los Países Bajos.

De estas dos circunstancias dependen la fundación y el acrecentamiento de una ciudad. Si la agricultura es despreciada, si los víveres faltan, si el comercio se extenúa, es en vano que se trabaje para hacerla florecer. Es menester, sin embargo, convenir en que el buen estado de una ciudad no contribuye poco a hacer

florecer la agricultura y el comercio, y que en el estado en que se halla la sociedad éstas dos cosas tienen un enlace estrecho entre sí. A lo que el Gobierno no podrá jamás prestar sobrada atención, cuando se trata de fundar una ciudad.

Todos los reglamentos, todas las disposiciones que se toman sobre este asunto, deben estar fundadas sobre estas dos circunstancias y jamás se deben perder de vista. Cuanto más cuidadosa y vigilante esté una ciudad sobre este punto, mejor se hallan sus habitantes. Yo daré después todas las instrucciones que pueden ser necesarias en caso semejante, y trataré desde luego de la fundación de ciudades y de los medios que deben emplearse para poblarlas.

Aunque toda ciudad se proponga por fin la manufactura de las materias primeras y su despacho con el extranjero, ella tiene, sin embargo, otras que son como sus accesorios. Hay ciudades marítimas y comerciantes; otras que son propias de manufacturas y de fábricas; otras que sirven de residencia a los soberanos y a las universidades; otras que sirven de plazas de armas, etc.; y estas son las diferentes circunstancias que deben pesarse fabricando una ciudad.

Sobre todo debe elegirse una situación cómoda, un paraje cuyo aire y aguas sean sanas, apartado de lagunas, vecino al mar y los ríos, y cuyos circuitos sean fértiles. Se debe igualmente tener en mira a estas cosas cuando se trata de levantar una nueva ciudad, o engrandecerla, y corresponderá el efecto a los deseos observando las precauciones que acabo de dar.

No exige menor atención el interior de las ciudades. Sus puertas, calles, plazas, mercados, deben tener una extensión suficiente y estar distribuidos de modo que se hallen en ellos las comodidades necesarias para el despacho de las mercaderías y que circule en ellos el aire con toda libertad para echar las malas exhalaciones. Los edificios públicos, barracas, tribunales de justicia, iglesias, colegios, almacenes, casas, deben estar edificadas de

modo que el conjunto contribuya a las comodidades y la hermosura de la dicha ciudad.<sup>4</sup>

Las casas de los plebeyos no deben estar edificadas según el capricho de los que deban habitarlas, sino conforme a las reglas del arte, o al fin que se propone la ciudad y los usos a que están ellas destinadas. Sobre todo debe evitarse fabricarlas de madera por temor de los incendios, y no conceder exenciones ni privilegios, sino a los que se conforman a los reglamentos.

Debe velar la policía a que las murallas, puertas, puentes, canales, acueductos, etc., correspondan al resto de la ciudad, y de ningún modo la desfiguren, etc.; y en cuanto a los puertos de mar y las plazas fronterizas, nada deben tener a su alrededor que pueda facilitar el arrimo del enemigo.

¿Se pide, cuando se trata de engrandecer una ciudad, si vale más alargar los arrabales o en el cuerpo de la ciudad añadir nuevos edificios? Como no corresponden siempre los arrabales al fin que se propone, vale más engrandecer el cuerpo de la ciudad, a menos que las fortificaciones u otras circunstancias se opongan a ello; pero siempre debe arreglarse sobre la naturaleza del lugar y apartarse tan poco como se pueda del primer plan tirado.

Es raro que se acierte a edificar una ciudad o engrandecerla, cuando los empleados no hallan en ella su ventaja y su interés particular. Consisten estas ventajas principalmente en inmunidades y franquicias, en la entrega gratuita de los materiales, ciertos préstamos y adelantamientos que se dan a favor de los que pretenden edificar, en privilegios, etc.; se debe reglar el circuito sobre la naturaleza del lugar y toca a la policía tomar las medidas necesarias para que todo corresponda al fin que se ha propuesto.

Una de las principales atenciones que debe tener el Gobierno cuando se trata de edificar o engrandecer una ciudad, debe ser fijar el precio de los materiales y el salario de los jornaleros. Para

---

<sup>4</sup> Cuanto conduce a la salud pública la limpieza del interior de las poblaciones, lo demuestra claramente el discreto dictamen de la Academia Médico-Práctica de la Ciudad de Barcelona, dado al muy ilustre Ayuntamiento de la misma, sobre la frecuencia de las muertes repentinas y apoplejías en que ellas acontecen. Publicado en este año de 1784.

este efecto, debe destinarse un lugar para dejar los materiales, amontonar cuantos sean necesarios, y contener a los trabajadores en sus deberes por buenos reglamentos y otros medios necesarios.

Estas precauciones, sin embargo, no bastan para hacer florecer una ciudad y estas suertes de empresas tan dispendiosas como son, de nada sirven cuando la agricultura y el comercio se hallan abatidos.

Nada contribuye más a hacer florecer la agricultura y el comercio, como la circulación del dinero y ésta jamás falta cuando en la construcción de una ciudad se observan las precauciones de que yo acabo de hablar. Se puede aún contribuir a ella por medio de préstamos, montepíos, bancos, aseguraciones y otros medios semejantes; pero sobre todo es preciso tener cuidado que se mantenga el crédito y que los ciudadanos estén en estado de sostenerse en el comercio.

También se debe procurar el atraer al país a personas ricas e inteligentes, que puedan establecer manufacturas y fábricas, acordarles títulos y otras señales de distinción, y sobre todo, prohibir el monopolio.

Aún es menester, por medio de buenos reglamentos, obligar a las gentes del campo a cultivar las cosas que sirven para el uso de las manufacturas y las fábricas, y animarles a conducir a la ciudad sus mercaderías, concediéndoles exenciones de entrada, estableciendo almacenes, etc.

El medio para acertar en lo que acabo de decir, es inspirar en el pueblo el amor al comercio, al trabajo y la probidad. Sin estas cualidades los mejores reglamentos son inútiles, principalmente cuando la pereza y la distracción se ponen de su parte.

Cuando se quiere hacer a una ciudad floreciente, debe observarse con cuidado todo lo que puede favorecer el comercio con el extranjero; porque cuando el despacho falta, de nada sirven las manufacturas y las fábricas. Un medio seguro para procurar este despacho es que la corte y las tropas compren en la ciudad las cosas que necesitan.

El acrecentamiento de las ciudades en donde hay universidades, y que están cerca de montañas que tienen minas,

dependen de algunos otros reglamentos de que yo no he hablado aún. Estas suertes de ciudades no deben fundar sobre esto su establecimiento, de modo que desprecien la agricultura y el comercio, porque podrían ser tomadas de repente por no hallarse con las provisiones necesarias.

La tercera atención que debe tenerse para hacer una ciudad floreciente, es reglar bien su interior y yo voy a demostrar el modo con que debe ejecutarse.

Como los estatutos y los reglamentos que se dan a una ciudad nada tienen en común con las leyes generales del Estado, deben arreglarse en este particular sobre la naturaleza de los lugares para que están hechos. Por ejemplo, conviene para conservación de las gentes de comercio, que las mujeres tengan parte en la sucesión de sus maridos y este es un privilegio de que gozan los habitantes de Dresde y de Leipzig. Estos derechos y privilegios no deben, sin embargo, ser de naturaleza que aten las manos del Gobierno cuando juzga a propósito hacer alguna variación sobre ellos.

El Senado y los demás tribunales establecidos para la conservación de la policía, deben concurrir unánimemente al bien de la sociedad y hacer todos los reglamentos que juzgan necesarios para este efecto. Conviene, por consiguiente, que los comerciantes, los ciudadanos de cualquier estado que sean y los profesores de las universidades, tengan su voz en el Consejo; a más de que esto sirve para desterrar la envidia y para conservar la concordia entre los ciudadanos. Estas suertes de personas, atendidos los conocimientos que han adquirido, pueden dar en la oportuna ocasión consejos útiles y saludables.

Para poner en vigor las manufacturas y el comercio, se deben establecer tribunales para juzgar los negocios que les pertenecen, los cuales, independientemente de algunas personas versadas en la Jurisprudencia, deben ser compuestos de comerciantes y fabricantes que sentencien prontamente y sin parcialidad los procesos que se les presentan. Nada daña más al comercio que la prolongación de los procesos, principalmente cuando el favor y el crédito se mezclan en ellos. Por otra parte, la naturaleza de estas

diferencias exige que las personas propuestas para terminarlas, estén versadas en el comercio.<sup>5</sup>

Sobre todo, debe evitarse en el establecimiento de las manufacturas y de las fábricas, todo lo que se llama comunidades y gremios, y contener los que están ya establecidos en los límites definidos. Sin embargo, se debe escuchar a los que les hacen valer, cuando tienen alguna cosa útil que proponer y examinar si lo que piden es justo o no. Los ciudadanos deben igualmente tener sus síndicos, diputados y representantes para velar sobre lo que les pertenece, y nada es más justo que tener mira a sus quejas y sus representaciones cuando están fundadas.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Los Consulados de la Lonja del Mar de Barcelona y otras ciudades, se componen de comerciantes asesorados por letrados. Y en todos los tribunales de España, cuando se disputa de la bondad de cierto artefacto, o ha de hacerse algún visorio,\* se valen los jueces de peritos en la materia de que se disputa para dar una acertada resolución. [\*Visorio significa lo que pertenece a la vista o que sirve como instrumento para ver].

<sup>6</sup> Sin que me obliguen las leyes de amistad que profeso al célebre patricio y noble amigo mío, don Antonio de Capmany, me acredita la experiencia que se debe preferir su parecer al del autor que traduzco. Pues en su elegante y directo **Discurso Político-Económico en Defensa del Trabajo Mecánico de los Menestrales, y de la Influencia de sus Gremios en las Costumbres Populares, Conservación de las Artes y Honor de los Artesanos** —en que su modestia se oculta bajo el nombre de don Miguel Palacio—, dice: estos cuerpos (habla de los gremios y comunidades de artesanos o menestrales) emprenden abastos y rápidas expediciones, promueven fábricas, costean máquinas y dan un gran impulso a la industria de economía y al comercio activo. Las empresas de la Corona, por vastas, difíciles y ejecutivas que sean, hallarán en la actividad e inteligencia de estos cuerpos bien organizados todo el servicio y desempeño imaginables. Y esto lo prueba sin que nadie pueda contradecírselo. Yo haría aquí gustoso un epílogo del **Discurso** para su mayor elogio, pero fuera de poca consideración el mío cuando un sabio grande, honor y admiración de España, el eruditísimo e ilustrísimo señor conde de Campomanes, dignísimo Gobernador del Real y Supremo Consejo de Castilla, se lo ha ya dado en sus nunca bien elogiados **Discursos sobre el Fomento de la Industria y Educación Popular**. [La referida obra de Capmany fue publicada en Madrid por Ramón Miguel Palacios, en 1778. La fuente es: Colmeiro, Manuel. **Biblioteca de los Economistas Españoles de los Siglos XVI, XVII y XVIII**. México, Escuela Nacional de Economía/UNAM. Sin año (Edición facsímil). pp. 97-98. Con respecto a Campomanes, Puig y Gelabert habla del **Discurso sobre el Fomento de la Industria Popular** (1774) y el **Discurso sobre la Educación Popular de los Artesanos** (1775)].

Puede decirse en general, que una ciudad no puede subsistir sin policía, ella es la que contribuye a hacerla florecer. Este es el fin de su establecimiento, pero independiente de éste, tiene otros de particulares a que se refiere todo lo que diré en adelante. El orden y el enlace de las materias, exigen que yo trate de cada uno de sus artículos separadamente.

### **CAPÍTULO III**

#### ***De la hermosura de las campiñas y de las ciudades***

La cultura exterior de las tierras comprende aún todo lo que contribuye a las comodidades y la hermosura de la campiña y las ciudades. Se entiende por comodidades, todas las diferentes especies de cosas que procuran a los ciudadanos todo aquello de que tienen necesidad, cada uno en su profesión; y es fácil sentir que sin ellas no puede decirse que un país esté bien cultivado. Llámase hermosura todo lo que, sin contribuir a la subsistencia de los habitantes, no deja de lisonjear la vista, y estas cosas son un efecto de la cultura de un país porque ellas hacen su mansión igualmente agradable a los ciudadanos y los extranjeros.

El reglamento más necesario para facilitar el comercio, es el que pertenece a la hermosura y comodidad de los caminos. Los comerciantes, y generalmente todas las personas, sufren grandes perjuicios cuando se hallan en mal estado. Sin embargo, hay muchos países que no tienen cuidado de los caminos; y exceptuando la Francia, los Países Bajos y la Austria, que no llegan de mucho a la hermosura de los de la China, puede decirse que por todas las demás partes están los caminos en un estado lamentable. Para que los caminos sean cómodos en invierno, deben estar fabricados a lomo de asno y empedrados con un soso a cada lado para facilitar el escurrimiento de las aguas. Diez veces más ganancia se saca de lo que cuestan, por la renta que producen las postas y las mercaderías que transitan, además del ahorro de caballos y carros. Para hacerles más hermosos se deben tirar a

línea recta y plantar a cada lado árboles que puedan servir en caso de necesidad.<sup>7</sup>

Puede añadirse a lo que acabo de decir, el establecimiento de postas que puede mirarse como nuevo, aunque los antiguos hayan tenido una cosa semejante. Este establecimiento es del resorte de la policía, aunque la renta que se saca de ellas pertenece al rey. Ella vela a su seguridad y la de los caminos reales, y sobre las personas que usan de ellas, fija la ruta que deben tener y el tiempo que deben estar en camino. Las columnas itinerarias y solares que se erigen en los caminos para comodidad de los viajeros, contribuyen también mucho en hermosearlos.

Nada es aún más cómodo para los viajeros, como los puentes y barcos para pasar los ríos y riachuelos. La policía debe velar a su conservación para prevenir los accidentes que pueden acontecer y hacer de suerte que estén en los sitios más cómodos, para facilitar el transporte de las mercaderías y fijar allí su peaje.<sup>8</sup>

Las fuentes, estanques, pozos y acueductos son también comodísimos para los habitantes, principalmente cuando el agua es pura y sana, y se tiene cuidado en distribuirla por todos los cuarteles de la ciudad. La policía debe velar a su conservación e impedir que nada se haga cerca de ella que pueda turbar el agua y que se eche inmundicia alguna al río. Los caños de agua y los surtidores no sirven poco para hermosear una plaza.

Aún sirve de comodidad para los habitantes que las calles estén empedradas, principalmente en los lugares bajos y pantanosos; pero debe ponerse gran cuidado en conservar bien el

<sup>7</sup> Sobre los caminos y posadas tiene publicados España los reglamentos más provechosos, que con el tiempo han de ser la envidia y modelo del universo. Sobre este punto puede verse el **Tratado Político Legal** de don Tomás Fernández de Mesa, abogado de los Reales Consejos. Y la **Instrucción y Reglas que por ahora se han de observar sobre Caminos en Cataluña**, impresa de orden del señor Barón de la Linde, su intendente, con fecha de 16 de Julio de 1784, aprobada por S.M. a los 22 de junio del mismo año.

<sup>8</sup> Nadie deja de confesar que los puentes son un alivio grande para los caminantes, pero a todos les pesa mucho el pago de los portazgos o derecho de pasar por ellos. La Francia, sobre este punto, ha adoptado la máxima de no imponer contribución alguna sobre los puentes, todos se pasan de valde, pero los cobra sobre el vino.

empedrado y referirse sobre esto a la economía de los empresarios. Las calles siempre deben tenerse bien limpias, prohibir que se eche cosa alguna por las ventanas y poner a cada lado grandes lozas para la comodidad de los que van a pie.<sup>9</sup>

Una de las cosas que más contribuye a la hermosura de una ciudad y la seguridad pública, son las linternas y los faroles que se encienden al anochecer. La policía debe velar a su conservación, para que correspondan al fin que se han colocado y se ha propuesto. Ella debe también tener cuidado que no le dejen por la noche goteras, ni respiraderos abiertos, para evitar accidentes y tropiezos, ni que halla cosa alguna en las calles que pueda dañar a los que están obligados a salir de noche.

El reloj debe estar colocado en un paraje que pueda oírse por todos los cuarteles de la ciudad y tocar las horas distintamente para poderse cada uno arreglar. Se puede poner en el número de las cosas que contribuyen a la hermosura de una ciudad, los cuadrantes solares, el campaneamiento, las centinelas de noche, que anunciando las horas y los tiempos, velan aún a su seguridad.

Las posadas son muy cómodas para los viajeros y la policía debe velar no solamente a que en ellas se encuentren las cosas necesarias, sino también impedir, aún, que se haga pagar más de lo que valen fijando el precio del alojamiento y del alimento, con proporción a los platos que se piden.

También debe haber en todas las ciudades grandes un paraje señalado para cada especie de mercancía y mercadería. A más que esto es cómodo para el comprador, por este medio se defiende del mal olor de muchas cosas: por ejemplo, de la carne y del pescado durante todo el verano. Deben estar relegadas o situadas

---

<sup>9</sup> Si se obligase a todos los vecinos, indistintamente, en invierno y en verano, a barrer el frente de sus casas todos los días, se evitaría la incomodidad grande de los lodos. Ver la célebre **Política** del Señor Bovadilla cap. 3, lib. 6, del tom. II. [Puig y Gelabert se refiere a la **Política para Corregidores y Señores de Vasallos en Tiempos de Paz y Guerra, y para Jueces de Paz, Eclesiásticos y Seglares, y sus Oficiales; para Regidores y Abogados, y del Valor de los Corregimientos y Gobiernos Realengos y de las Órdenes**. Amberes, Juan Bautista Verdussen. 1704. Dos vols.].

en los arrabales, las profesiones u oficios cuyo ruido y mal olor son inseparables, como los herreros, los cuberos, los curtidores, etc.; así como las que causan mal olor en la ciudad, como los carniceros y los cervecedores, y ordenar que no se saquen las letrinas hasta después de media noche.<sup>10</sup>

Los coches de alquiler y las sillas de mano son tan cómodas para los habitantes, como para los extranjeros. A la policía le toca fijar el precio, no solamente por día y hora, sino también relativamente a los parajes a donde se puede tener que hacer. Igualmente debe tener barcos para las personas que aman el paseo sobre las aguas.

Nada contribuye más a hacer la mansión de una ciudad agradable, como la hermosura de las casas de placer que se hallan a sus alrededores. Las de la ciudad deben estar construidas con la mayor regularidad y simetría que sea posible; y en caso que las haya de madera, se les dará un baño de pintura para evitar todo lo que puede disgustar a la vista.

Otra cosa que sirve mucho a la hermosura de una ciudad, son las hileras de árboles que se colocan en las murallas, caminos reales y arrabales; y se debe conservarles con cuidado a favor de los que aman el paseo. Para este efecto, se deben conservar cerca de las ciudades grandes, bosques, olivares, viñedos y otras cosas útiles, guardando el orden definido.

Los jardines adornados de estatuas, saltos y caños de agua, grutas, cobados y bosques, contribuyen también mucho a la hermosura de un país; y puede decirse otro tanto de las galerías adornadas de pintura y otras obras de arte, y de los gabinetes de historia natural. Los gastos que hace un soberano para estas cosas son muy bien empleados, porque estas suertes de cosas atraen y llaman a los extranjeros, aprovechándose el país de su dinero, y los

---

<sup>10</sup> Todos los almacenes, cuyas mercaderías despiden mal olor, como los del abadejo, pieles, algarrobas y otros de materias que pueden acarrear al público algún grave mal, fuera muy útil que estuviesen fuera de la ciudad, y tener buenos almacenes dentro, bien proveídos de granos, harinas, caldos, carbón, leña y otros géneros de primera necesidad.

particulares que las procuran merecen la estimación de gentes buenas y sensatas.

Todas las diversiones que nada tienen contrario a las buenas costumbres, como los conciertos de música, los bailes, las óperas, las comedias y los faraos, hacen la mansión de una ciudad agradable a los ciudadanos y los extranjeros, y debe procurárseles cuando no exigen un excesivo gasto, ni causaren perjuicio alguno a la sociedad, aunque esto no fuese más que para inspirarles el amor a las bellas artes.

En todos los reglamentos que se hacen, es menester no solamente mirar la comodidad de las personas, sino también la hermosura de la ciudad que ellas habitan. Cuanto más extendidos son estos reglamentos, son más útiles. Se juzga de la felicidad de un país por su apariencia exterior y penetra tan fuertemente que jamás se pierde de vista.

## SEGUNDA SECCIÓN

### De la Cultura Interior de un País y Del Aumento de sus Habitantes

#### CAPÍTULO IV

##### *Medios que deben emplearse para atraer a los extranjeros*

**S**ería en vano haber barbechado un país, si no se trabaja en poblarle; en esto consiste la cultura interior y ella es la que da el alma y la vida a la primera. La población es el segundo fin que debe proponerse, y como cuanto más abundantes son las mercaderías más se puebla un país, debe tenerse por regla fundamental que nunca será sobrado el número de habitantes, por más razones que se aleguen para probar lo contrario. Siendo, pues, necesario animar a la población por todos los medios posibles, es conveniente examinar el medio que es menester tomar para atraer a los extranjeros al país y esto es lo que voy a hacer en este capítulo cuarto.

Un soberano que tiene intento de atraer los extranjeros a sus estados, no puede esperar el acierto de este designio, sino por

medio de la dulzura y sagacidad de su Gobierno. Los que se empeñan en una empresa semejante, sólo lo hacen con la esperanza de gozar de una plena y entera libertad en las cosas que son de su Estado y de ningún modo verse perturbados en la posesión de lo que tienen. El Gobierno debe aún tener la reputación de conducirse conforme a las reglas de la sabiduría y jamás apartarse de las leyes que tiene establecidas después de una madura deliberación, a fin de que pueda contarse con sus promesas.

En los estados cuyas constituciones particulares hacen la tolerancia posible, debe dejarse a cada uno entera libertad de conciencia, de modo que no turbe el Estado; y en cuanto a las religiones que se profesan en los otros países, debe ser permitido a todo el mundo servir a Dios en particular del modo que él cree serle más agradable, cuando esta tolerancia no es contraria a las leyes del Estado.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> España, que está bien penetrada de las inenarrables máximas de nuestra religión católica, que es la más sana policía, sin la cual no puede haber firmeza en cosa alguna, está igualmente bien persuadida que el tolerantismo para el pueblo ignorante es un conjunto monstruoso de supersticiones, pero para los que discurren con algo de consecuencia, es una destrucción de toda religión. La razón sola dicta a todos los que siguen, que semejante culto es ilusorio e injurioso a un ser infinitamente perfecto cual es Dios. La religión no es un sistema, ni una filosofía, en que cada uno pueda seguir lo que le pareciere, sino una obligación esencial. ¡Y hay de aquél que preocupado por las engañosas promesas de su inclinación, no sigue la verdadera! Véanse los **Pensamientos Teológicos** del P. Nicolás Jamin. Sobre este particular es muy digno de leerse el tit. I del lib. III., del **Derecho Público Criminal** del Sr. Domat, cuya obra sola basta para hacer millares de hombres sabios en casi todas las materias que pueden suscitarse. Y no es pasión ni interés lo que me obliga hacer un elogio tan general a este célebre jurisconsulto francés, cuyo nombre pronuncian todas las naciones con envidia y admiración, sino traducción de un corto elogio de los muchos que le dan los diarios y gacetas literarias, y los infinitos libros que se hacen sumo honor con citarle en apoyo de sus proposiciones, que por ser tan comunes no los traslado aquí. [El **Derecho Público** de Domat fue traducido y publicado por el Dr. Trespalacios, en 1788. Mariano Baena del Alcázar lo considera como el libro que más estimuló el estudio del derecho público en España. Baena del Alcázar, Mariano. **Los Estudios sobre Administración en la España del Siglo XVIII**. Madrid, Instituto de Estudios Políticos. 1968. pp. 47-48].

Un medio seguro para atraer a los extranjeros a un país, es hacer que las mercaderías sean abundantes y que el comercio florezca en él, de suerte que cada uno esté asegurado de hallar con qué poder subsistir. A lo menos, es menester que se pueda contar bastante sobre la ciencia y rectitud del Gobierno, para esperar que los reglamentos que se han hecho para favorecer el comercio serán observados.

En los estados de que he hablado anteriormente, se debe conceder un asilo a aquellos que sus desgracias o la persecución han obligado a abandonar su país, cuando ellos nada han hecho contra el derecho de la naturaleza y de gentes; igualmente, que a esos que se han expatriado por otro semejante objeto. Por este medio, la Casa de Prusia se ha sabiamente aprovechado de los emigrantes de Salzburgo y de las demás ocasiones que se la han presentado.

Se puebla un país admitiendo a los extranjeros en su servicio, principalmente cuando se les deja la libertad de retirarse cuando quieran y se les arraigue por medio de pensiones. Sin embargo, no es menester que un ejército esté enteramente compuesto de extranjeros, porque esto produciría grandes gastos y perjuicios.

Los extranjeros deben gozar de los mismos privilegios que los ciudadanos. Es menester naturalizarles desde luego que llegen o concederles su naturalización desde el momento que la pidan. Todos los derechos y privilegios que se conceden a los naturales del país, con exclusión de los extranjeros, tanto respecto a los impuestos, como a los víveres, son otros tantos obstáculos a la población. A lo menos nada debe costar para entrar estos efectos en el país y para hacerles salir, a no ser que esto sea por derecho de represalias. Nadie se establece voluntario en un paraje en donde se sabe que no se tiene libertad de salir cuando se quiere.

Estos son los medios que debe emplear el Gobierno y jamás podrá favorecer demasiado la población por poco que conozca sus verdaderos intereses. Se observará solamente que, cuando circunstancias particulares le obliguen a emplear medios más pronto y más eficaces, no debe simplemente atenerse o ceñirse a estos. En estas suertes de casos, debe dar graciosamente lugar a los que quieren edificar, y usar lo mismo con las tierras que se han

barbechado, mediando un censo anual, y además de esto concederles los derechos de maestro y de ciudadano.

Lo que he dicho en el segundo capítulo de los títulos, sobre los honores y los privilegios que se deben conceder a los extranjeros ricos e inteligentes, es aún un medio muy eficaz para atraerlos. Sobre todo debe favorecerse a los que se hallan en estado de establecer manufacturas y fábricas, y adelantarles los fondos de que tienen necesidad, asegurándose de los desembolsos que se han hecho por medios que indicaré en el libro segundo.

La exención de tallas y de impuestos es otro medio eficaz para atraer los extranjeros hacia el país. Estas suertes de exenciones se conceden ordinariamente por el espacio de tres años por las filas reales y municipales, y de seis a nueve para las tasas, contribuciones y alojamiento para los militares. Aún se les debe dar dinero y materiales para edificar, poniendo una diferencia entre las casas de madera y las de piedra; en una palabra, es menester en estas ocasiones favorecer más a los extranjeros que a los ciudadanos.

No hay cosa más atractiva para los extranjeros, principalmente cuando tienen un mismo idioma, pero costumbres y religión diferentes, como darles jueces y constituciones del mismo modo que a los demás ciudadanos; pero este medio tiene de malo que ocasiona celos y disputas, lo que motiva a que yo jamás lo aconsejaré. Cuando más unidos estarán los nuevos habitantes con los antiguos, más se aprovechará de ellos el Estado.

La violencia es un medio poco eficaz para atraer a los extranjeros; yo pongo en este número la prohibición que se les hace de adquirir tierras y dominios, de sacar fuera del país los bienes que han heredado, la obligación que se les impone de comérselos en el país, o cuando tienen tierras y profesiones en él, residir en el Reino. Un monarca que establece leyes semejantes aparta a los extranjeros y les da motivo para creer que sus súbditos no tienen lugar para alabar su Gobierno, ni de alegrarse de su felicidad.

## CAPÍTULO V

### *De los medios de aumentar la población con los mismos nacionales*

Siendo una cosa segura y constante que un país nunca tiene sobrado número de habitantes, se debe, independiente de los extranjeros, facilitar la población entre los nacionales, de lo que voy a hablar en este capítulo. Las reglas que deben observarse sobre este punto son de dos suertes: las unas son propiamente medios para facilitar la población y las otras pretextos para impedir que los súbditos salgan fuera del Reino; voy pues a hablar de los medios.

Un Gobierno dulce y equitativo, bajo el cual los súbditos no tienen que temer ni la violencia ni la injusticia, contribuye tanto para atraer a los extranjeros, como a aumentar el número de los nacionales. Cuando gimen los súbditos bajo el yugo de la tiranía y la esclavitud, y llevan una vida pobre y desgraciada, la población disminuye en lugar que aumente, que cuando gozan de la libertad, las dulzuras y las comodidades de la vida.

Sobre todo debe animarse y persuadir el matrimonio, porque nada daña más a la población que el exceso y el libertinaje. Para este efecto, es conveniente no sólo hacer establecimiento a favor de las muchachas que no tienen bienes, sino también obligar a los hombres a casarse a cierta edad y castigar a los que desobedecen a esta ley, aumentándoles los tributos y las tallas, y depojándoles de sus privilegios. Por esta misma razón, no debe impedirse que se casen los soldados.<sup>12</sup>

Si, por un lado, debe animarse el matrimonio por todos los medios posibles, por el otro debe prohibirse a las personas decrepitas, ancianas, enfermas y viciosas, que están imposibilitadas para tener hijos; y de ningún modo oponerse al divorcio de las que no están contentas de su estado.<sup>13</sup> Otro medio

---

<sup>12</sup> Sobre la utilidad de quitar el celibato de las tropas, véase el tomo III, págs. 338 y 430, de los **Intereses de la Francia mal Entendidos**. Fueron traducidos del francés al castellano por don Domingo de Marcoleta, Caballero de la Orden de Santiago.

<sup>13</sup> El divorcio es contrario a la población y lo fuera mucho más si se admitiera con facilidad por los tribunales. No han de ser caprichos sino muy justos, y probados sus

para facilitar la población es conceder franquicias e inmunidades a los que tienen muchos hijos.<sup>14</sup>

Debe impedirse el libertinaje por dos razones: porque impide a los unos el casarse y porque pone en estado de no poderlo hacer a los otros. Sin embargo, menos se debe prevenirle por leyes y castigos rigurosos, que por lo ordinario son inútiles, que por reglamentos que faciliten el matrimonio y le pongan en honor.

No obstante, los hijos que nacen de un comercio ilegítimo merecen una atención particular. Nada está mejor establecido que los hospitales de los huérfanos y los expósitos. Los castigos que se emplean para impedir el libertinaje, tienen de malo que obligan a una infinidad de muchachas a ocultar sus embarazos y destruir su fruto. Lo mejor es socorrer a las que se hallen en este caso y prestarles lo necesario al parto, procurándoles buenos alimentos,

---

motivos. Las separaciones voluntarias de los consortes, que vemos con sobrada frecuencia, no son menos destructivas de la población. La policía debe hacer todos sus esfuerzos para evitarlas enteramente. Para evitar la frecuencia de estas causas, el sabio Consejo de los Diez de Venecia ha expedido un decreto para que todas las mujeres que soliciten divorcio o nulidad de matrimonio, se retiren inmediatamente a un convento en que deben mantenerse a expensas del marido, sin que puedan durante la causa hablar con persona alguna, exceptuado sus padres y su abogado. Desde la promulgación de esta ley, son muy raros los divorcios en aquella República. Esta providencia es muy conforme al espíritu de los sagrados canones. Que el matrimonio se ha de contraer entre personas sanas y aptas para la generación, y que entre los que no tengan impedimento, a más de autorizarlo la experiencia de la Iglesia, expresamente lo mandan las leyes 1, 3, 4, 5 y 6, del tít. 6 de la part. 4, de las leyes 1, 2, 3, 4, 5 y 6, del tít. 8, de la misma partida de nuestro código español. En la pragmática del señor rey Don Felipe IV del 10 de febrero de 1623, se leen las exenciones y privilegios de los casados; es la ley 14 del tít. 1, del lib. V de la **Recopilación**. Véase la ley 2 del tít. 17, de la Partida 6a.

<sup>14</sup> Por la real cédula de su majestad, de 27 de agosto de 1782, se declara que deben gozar las exenciones personales, concedidas por la ley final del tít. 1, del lib. V de la **Recopilación**, a los padres de seis hijos varones, los que los tengan viviendo en Castilla y de ningún modo en Cataluña, ni en otra parte donde se gobiernen por fueros y practica diversa, con lo demás que allí se expresa. En Cataluña son necesarios doce hijos, varones y hembras, casados y solteros; tanto aprovechan los hijos que se tienen bajo la potestad como los emancipados y los adoptados, los nietos de un hijo quinto varón premuerto, los hijos legitimados, tanto por matrimonio subsiguiente como por rescrito del Príncipe; también si los hijos son muertos después de conseguida por el padre la inmunidad, y también si los padres y los hijos son ricos. Véase Romaguera ad Conciol. Rubr. 63. de inmunit., ob. núm. 12. filior.

comadronas, casas y personas que tengan exacto cuidado de ellas.<sup>15</sup>

El celibato de los eclesiásticos en los países católicos, es extremadamente dañoso a la población y nada pueden hacer mejor los soberanos más que disminuir el número de conventos, frailes y monjas. Su resolución no pocas veces, y casi siempre, más presto proviene de los caprichos mundanos de las familias, que de la vocación de los que entran en los claustros; y aún cuando no se tuviera que hacer algún reproche a este estado, esto no debe impedir que el soberano disminuya el número de los que le abrazan. El interés de la República y la obligación en que están todos los hombres de contribuir al bien de la sociedad, son tan conformes a la voluntad divina que a nadie debe admitirse a seguir semejante vocación, sino después de estar bien asegurado que ella es sincera.<sup>16</sup>

Los derechos de primogenitura, fideicomiso, mayorazgo, etc., en consecuencia de los cuales los hijos segundos están privados de una gran parte de bienes de sus padres, son también extremadamente dañosos al matrimonio, en el caso de que estos segundos abracen la misma profesión. Las leyes de Inglaterra, que no dejan a los primogénitos sino los títulos y permiten a los segundones ejercer el comercio u otra profesión honorífica, no contribuyen menos a la conservación de las familias que a la población del Estado. En una palabra, las leyes que estrechan la propiedad y restringen los medios de subsistir honoríficamente, son

---

<sup>15</sup> Para evitar la exposición de los niños, cada población debería tener casas y personas asalariadas para el socorro de estas mujeres, que la fragilidad de su sexo, a impulsos de los halagos del amor lascivo o de un sórdido interés, y lo que sucede las más veces por causa de la ociosidad, manantial sobrado fecundo de toda corrupción, las arrastra a cometer yerros mayores cuando el pudor y el temor no tiene bastante fuerza para resistir a su infeliz y miserable debilidad, combatida por el formidable enemigo de la corrompida y seductora juventud.

<sup>16</sup> Yo de ninguna manera apruebo todo el modo de pensar del autor en este punto. Sus máximas podrían ser fatales a la religión, base y sustento de toda monarquía católica. No me detendré en rebatirlas, ni en referir la muchedumbre de leyes que prescriben el celibato en los eclesiásticos y las poderosas razones que persuaden su grande y bien experimentada utilidad, por ser sobradamente conocidas en los dominios españoles y todos los demás países en que se profesa el catolicismo.

tan contrarias a la población como la servidumbre, los derechos de maestría, de ciudadano y otros semejantes.<sup>17</sup>

Pasemos a la segunda especie de medios que pueden emplearse para aumentar la población, los cuales consisten en impedir a los súbditos la salida del país. No hay duda que un soberano tiene derecho para impedir que sus súbditos salgan del Reino. El Estado es una especie de compañía e igualmente que se tendría a mal que un hombre abandonase a sus socios sin su consentimiento, y en el tiempo que tiene necesidad de él; con más fuerte razón, no debe hacerlo respecto a la República. La cuestión está, sin embargo, en saber si un soberano tiene derecho para emplear la fuerza y violencia para detener a sus súbditos; yo respondo que no; y es la razón que semejante conducta da lugar de pensar mal de su Gobierno e impide que los extranjeros se establezcan en sus estados, por el temor que tienen de ya no poder salir más de ellos. El medio más seguro para impedir que los súbditos se expatrien es la dulzura, la bondad y la sagacidad del Gobierno, la libertad que disfrutan y los medios para subsistir que se les procura. En efecto ¿cuál es el súbdito que quisiera abandonar un país en donde halla su bienestar?<sup>18</sup>

No obstante, pertenece a la prudencia de un soberano, no permitir que un príncipe extranjero soborne a sus súbditos por regalos o emisarios, y les obligue a dejar su país. Las promesas que se hacen en tales ocasiones son causa que mucha gente se expatrie, en lugar que ellos no lo habrían hecho si el Ministerio hubiera estado más vigilante. Los príncipes alemanes no conocen

<sup>17</sup> El célebre autor de los **Intereses de la Francia mal Entendidos**, dice que no habría inconveniente alguno en extinguir el derecho de primogenitura y asegura (lo que también convence la razón natural y la experiencia) que en las provincias en donde no se halla establecido, por una consecuencia de los principios que ha sentado sobre la igualdad de las fortunas, están más pobladas y dan al rey más que otras.

<sup>18</sup> Aunque son tan discretísimas las proposiciones del autor, yo no me conformo en lo que siente de que el soberano no puede emplear la fuerza para detener a sus súbditos. El soberano puede tolerar o proscribir a las sectas contrarias a la religión dominante, y en general ciertas doctrinas, cuando lo exige la pública tranquilidad; puede extrañar de sus dominios a todas las personas que quiere y, por consiguiente, podrá emplear la fuerza para detener a sus súbditos por aquél trivial axioma del derecho: *Ejus est velle, cuius est nolle*.

sus intereses; y la Alemania estaría infinitamente mejor cultivada si se favorece el comercio y el tráfico, que es el origen de la población de los países extranjeros.

Por el mismo principio, no debe permitirse que una potencia extranjera haga levás de tropas en el país, aunque sean voluntarias; pues esto da ocasión a muchas personas simples a expatriarse, lo que despuebla al Estado. En cuanto a las levás que se hacen con fraude y con violencia, ellas son uno de los más ásperos atentados que se pueden inferir a los derechos del soberano; y en estas ocasiones debe emplear el medio de las armas para defender a sus súbditos de violencia semejante. Hay casos particulares en que pueden permitirse estas suertes de levás, pero son tan raros que los suizos tal vez no se han hallado jamás en la necesidad de consentir a ellas.

El destierro es un género de castigo extremadamente perjudicial al Estado; y en efecto, cuando se destierra a un hombre por causa de adulterio, por un homicidio involuntario o por otro crimen semejante, que puede corregirse, es un miembro de que se priva la sociedad. En cuanto a los malhechores, no puede hacerse cosa más desrazonable que desterrarles, atendido que mudando de nombre están en postura y ocasión de ejercer en otra parte su perversidad.<sup>19</sup>

## CAPÍTULO VI

### *Del cuidado que debe tener el soberano en impedir las enfermedades y la mortandad entre sus súbditos*

Estando sujetos los hombres a una infinidad de enfermedades, que a menudo los hacen perecer en la flor de su edad, todas las reglas que yo acabo de dar para aumentar la población son inútiles, cuando el Ministerio no

---

<sup>19</sup> Véase el N<sup>o</sup> XVIII de la **Industria Popular**, en donde se prueba que se pierde mucha industria en los delincuentes condenados a presidio y se dan los medios para hacerlos útiles dentro del mismo, y para que contribuyan a la industria popular [Puig y Gelabert se refiere al **Discurso sobre la Industria Popular** de Campomanes, evocado en una cita precedente].

tiene cuidado en prevenirlas y velar por la sanidad de sus súbditos. Para este efecto, es conveniente establecer en la capital a un Consejo o Junta de Sanidad, compuesto de personas versadas en la policía, y de algunos médicos famosos y experimentados, que se ocupe enteramente de este ramo.

El primer cuidado de este Consejo, debe ser prevenir el contagio y demás enfermedades epidémicas, prohibir toda comunicación con los países en donde reinan, mandar hacer cuarentena y velar atentamente tanto sobre las personas que vienen, como sobre las mercaderías que salen de allá. Y si la enfermedad llega a extenderse por la ciudad, se deben amurallar las casas infectadas, y proveer el alivio y curación de las personas atacadas del contagio.

En caso que reine alguna enfermedad epidémica en el país, se debe dar luego aviso al Consejo de Sanidad para que examine sus causas y síntomas, y que prescriba los remedios que juzgara necesarios. En los casos extraordinarios, se enviará un médico al lugar infectado para que pueda instruirse mejor de todas las circunstancias de la enfermedad.

Nada debe despreciar la policía de todo lo que puede contribuir a los progresos de la medicina y ponerla en estado de honor. A esto sirven las academias y los colegios de medicina establecidos en las principales ciudades del Reino, los cuales están compuestos de médicos de cada ciudad, cuyo gasto no es muy considerable. Los miembros deben juntarse todas las semanas, examinar las enfermedades que reinan, y en caso de duda, dirigirse al primer Colegio que está unido al Consejo de Sanidad, del que es como segundo departamento. Se han hecho sobre este asunto en los Ducados de Brunswick y Luneburgo, reglamentos que merecen ser imitados por todos los demás estados.

Para que este establecimiento corresponda al fin que se ha propuesto, debe informarse de los talentos y capacidades de los que ejercen la medicina; y como sucede a menudo, que las facultades conceden por objetos de interés el grado de Doctor a personas que por ningún término le merecen; este título tampoco debe bastar a un hombre para ejercer este arte que primeramente no haya sido examinado por el primer Colegio de Medicina. No

deben permitirse los charlatanes, los médicos ambulantes, ni los saludadores, que engañan a los enfermos en detrimento de su salud y su bolsa, a menos que tengan algún remedio especial para ciertas enfermedades, aprobado por el primer Colegio.

Igualmente debe velarse sobre los boticarios, a fin no solamente de que los remedios sean buenos y bien condicionados, sino también para que sean vendidos a su justo precio. Es menester tasarlos y castigar severamente los fraudes que sobre este punto se cometan. Como los boticarios compran sus drogas a los drogueros o confiteros, es conveniente que estos respondan de su bondad, porque ¿cómo obrará el efecto que se espera si son malas?

Los hospitales y los lazaretos establecidos para los enfermos que no tienen medios para hacerse curar, independiente de su utilidad particular, son una escuela donde los médicos jóvenes se pueden instruir, principalmente cuando trabajan a la vista de un hombre inteligente y esclarecido. Sin embargo, para el caso que los enfermos tengan alguna repugnancia en ir a dichos hospitales, no deben rehusárseles los remedios y los socorros necesarios, y en cada cuartel debe residir un médico destinado para tener cuidado de estas gentes.

Importando extremadamente al público tener médicos hábiles y experimentados, es conveniente arreglar no sólo lo que concierne a sus estudios y agregación, sino también no permitir a persona alguna ejercer parte alguna del arte que no haya dado pruebas de su capacidad. Estos reglamentos son igualmente necesarios para las comadronas, atendido que, por su ignorancia, ellas son causa muchas veces de que una infinidad de criaturas mueran al nacer. La vida de los hombres es una cosa tan preciosa, que se debe, a la menor prueba de incapacidad de una comadrona, prohibirle el ejercicio de su profesión.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Sería muy justo que las comadronas no pudiesen ejercer este utilísimo y arriesgado oficio, sin preceder un riguroso examen de su idoneidad. Para darles una cabal instrucción de lo que no pueden ignorar, el Real Colegio de Cirugía de Barcelona ha dado a luz un libro intitulado **Arte de Partear**, con el que se dan las noticias de que no deben carecer. Las comadronas ignorantes causan más ruina a la humanidad, que la peste.

En cuanto a las causas que hacen una ciudad o una comarca malsana, que hacen que las enfermedades reinen más en un paraje que en otro, y que la mortandad sea mayor, toca al Colegio de Medicina descubrirlas y remediarlas. A él pertenece, por ejemplo, hacer enjugar las lagunas cuyas exhalaciones corrompen el aire, procurar a los habitantes aguas más sanas, como se ha hecho en Trieste, hacer limpiar la ciudad, impedir el mal aire dando una nueva forma a las casas, a fin de que el aire circule en ellas más libremente.

Se debe impedir la corrupción y los excesos que causan las enfermedades y la muerte, por reglamentos y medios indirectos para que no piensen los súbditos que se ataca a su libertad. Yo me extenderé más sobre este punto en el libro tercero, hablando de la atención que debe tenerse sobre las costumbres y la conducta de los ciudadanos.

Un Ministro que se interesa a la salud de los hombres, no puede velar con sobrada atención sobre la naturaleza y cualidad de las mercaderías que se usan diariamente. El vino alterado, la mala cerveza, las frutas cogidas antes de su perfecta madurez y las mercaderías gastadas, son tan dañosas a la salud, que no se sabe castigar con bastante severidad a los que defraudan y engañan al público con el objeto de un sórdido interés.<sup>21</sup>

En fin, como el suicidio, cuando llega a ser sobradamente frecuente, es un crimen que priva al Estado de infinidad de sujetos, se debe horrorizar por medio de una nota de infamia e impedirle todo lo posible por medio de buenos reglamentos. De ningún modo debe permitirse que se mire un crimen tan contrario a la naturaleza, como efecto de coraje y de grandeza de ánimo, por temor de que los hombres orgullosos y que tienen el espíritu débil no se arrastren a esta baja por frívolos motivos.

---

<sup>21</sup> Esto pertenece en particular al Tribunal del Repeso o Amotacén. Sobre cuya materia puede verse para mayor instrucción, el **Discurso Político-Legal** sobre la elección de los diputados y personeros del común de los reinos de España, sus elecciones y facultades, formado por don Miguel Serrano, abogado del Colegio de Valencia, en donde se puede aprender todo lo que necesariamente han de saber las justicias, regidores, escribanos de Ayuntamiento y otros que sirven al común de cualquiera población.

En general, pertenece a la prudencia del Gobierno no sólo prevenir todo lo que tira a despoblar el Estado, sino también obviar las desgracias y calamidades que afligen a los hombres, o al menos dulcificarlas por la sagacidad de los reglamentos y las medidas que el emplea. Sobre este principio se deben evitar las guerras, de que son víctimas tantas gentes, porque despueblan al Estado, y nunca emprenderlas sino en último extremo; y en cuanto al hambre, las inundaciones y otras desgracias semejantes, se deben evitar por medio de almacenes y graneros públicos, para impedir las consecuencias que puedan producir.

**LIBRO SEGUNDO**  
**De las Reglas que se deben Observar para Hacer  
Florecer la Agricultura**

**PRIMERA SECCIÓN**

*De las Mercaderías*

<b>CAPÍTULO VII</b>	55
De la economía rural y de sus diferentes ramos	
<b>CAPÍTULO VIII</b>	63
De las manufacturas y de las fábricas	
<b>CAPÍTULO IX</b>	72
De los oficios y de las profesiones mecánicas	

**SEGUNDA SECCIÓN**

*De los otros Medios Necesarios para hacer florecer el Orden  
Económico*

<b>CAPÍTULO X</b>	75
Del comercio y del tráfico	
<b>CAPÍTULO XI</b>	86
De la circulación del dinero	
<b>CAPÍTULO XII</b>	91
Del crédito	
<b>CAPÍTULO XIII</b>	94
Otros medios de hacer florecer el orden económico, moderando el precio de las mercaderías y de las demás cosas necesarias a la vida	
<b>CAPÍTULO XIV</b>	100
De los reglamentos necesarios para quitar los obstáculos que impiden florecer el orden económico	

## LIBRO SEGUNDO

# De las Reglas que se Deben Observar para Hacer Florecer la Agricultura

### PRIMERA SECCIÓN De las Mercaderías

#### CAPÍTULO VII

#### *De la economía rural y de sus diferentes ramos*

El objeto de la agricultura es procurar a un país la abundancia de mercaderías necesarias; y, por consiguiente, la policía debe prestar toda su atención a los orígenes que las proveen. Yo voy, pues, a hablar luego de la economía rural, atendido que es ella principalmente la que provee las materias primeras. Yo comprendo bajo este nombre a la agricultura, el descubrimiento de minas y las diferentes labores que dependen de ella; y estos son los artículos de que yo voy a tratar en este capítulo.

La economía rural merece toda la atención de la policía, no sólo porque ella provee las materias primeras, sino también el grano que los súbditos necesitan para subsistir; porque, aunque pueda procurarse por medio del comercio, pueden acontecer una infinidad de casos en que falte este recurso; y un país que no produzca bastante trigo para la subsistencia de sus habitantes, depende siempre de sus vecinos. Es menester mantener la agricultura en tal estado, que se tengan no sólo bastantes granos para los súbditos, sino también más de los necesarios, a fin de

poder almacenar alguna parte de ellos y procurarse un recurso seguro en tiempo de necesidad.

El primer cuidado del Gobierno debe ser el de los bienes del campo o de las tierras; y como las tierras grandes y medianas sirven de sustento a las pequeñas, igualmente a los pobres, es conveniente mantener la nobleza y los propietarios de los señoríos grandes en sus derechos y privilegios, en caso que el pueblo bajo no lo padezca, y no cargar sus tierras con tallas, censos y otras cosas semejantes. Es preciso también velar a la conservación de los bienes de los labradores y dar a cada uno cierto número de fanegas de tierra, que no puedan enajenar, aunque sobrasen en el distrito, porque siempre se está en estado de venderlas cuando se quiere.

Estas diferentes tierras particulares, deben ser proporcionadas a las diferentes partes de la agricultura y es menester darlas a los que no las tienen por derecho de promesa, u otro semejante. No habiendo cosa más favorable a la economía rural, como la correspondencia que reina entre estos diferentes ramos, y teniendo la agricultura y el alimento del ganado una estrecha trabazón entre sí, debe hacerse de manera que nada halla en el distrito que pueda dañar a la una, ni al otro, y emplear para este uso los baldíos que hay sobrantes. El Ministerio debe tener libros o mapas en donde se noten las diferentes especies de tierra, sus calidades, el número de fanegas que contienen, la extensión de los baldíos, para que se sepa de lo que ha de cuidarse y que las cosas jamás varíen.

No puede florecer la agricultura cuando el paisano está oprimido de impuestos y tallas; al contrario, se debilita en los países los más fértiles, como de ello se tiene un triste ejemplo en el Estado eclesiástico,\* y en otros parajes de la Italia. Los impuestos deben estar arreglados de forma que de ningún modo dañen a la labor, y por la misma razón no es menester sujetar a los labradores a contribuciones y trabajos públicos sobrado penosos, por temor de no distraerles de los suyos.

---

\* Von Justi se refiere al Estado Vaticano, sede de la religión católica universal.

Toda otra economía rural, toda otra disposición es dañosa a la agricultura. La caza de cualquiera especie que sea, no debe ser sobrado continua, como desgraciadamente lo es en ciertos países; y en el caso de que se descubran o caben las minas, es menester obrar con grande circunspección, manejarse sobre el terreno con el mayor miramiento y abrirle todo lo posible.

Se debe impedir cuanto sea dable, que los paisanos se ocupen en otros negocios y oficios, que a la agricultura, y no permitirles otro comercio que el que consiste en la venta de sus mercaderías.

Se debe acostumbrar a las mujeres a hilar durante el invierno, lino o lana, para el uso de las manufacturas. Es fácil al Ministerio hacer obrar a los labradores según sus intentos, por medio de cortas gratificaciones de remisiones, gracias a la recaudación de sus derechos y otros medios semejantes.

Cuando se intenta hacer florecer a la agricultura, es menester hacerlo de modo que los labradores apliquen en ella todos sus cuidados y fuerzas, y no debe olvidarse cosa alguna que pueda inspirarles el gusto de esta utilísima aplicación. Para este efecto, el Ministerio debe manifestar sus agrados a los que se distinguen en ella, a los que hacen algún descubrimiento útil, y animar a los demás con su ejemplo. En cuanto al pueblo ínfimo, puede animársele por medio de cortas recompensas y premios, que no sean onerosos al Estado.

Como la economía rural no se limita simplemente en proveer a los habitantes el grano que necesitan para subsistir, sino que también se extiende a las materias necesarias para las manufacturas y el comercio, es preciso, para hacerla florecer, empeñar a los labradores a cultivar el lino, cáñamo, rubia o granza, azafrán, etc., disminuyéndoles los impuestos a proporción de la cantidad de estas cosas que ellos facilitan y proveen.

Es menester que, cuanto sea posible, tengan las mercaderías toda la bondad compatible con la naturaleza del terreno, a lo que debe contribuirse con buenos reglamentos de policía. Por el mismo medio, pueden procurarse lanas superiores a las que se han tenido hasta aquí.

Se puede servir útilmente de inspectores económicos, quienes, cuando están bien instruidos sobre la agricultura, se hallan en estado de poder dar a los labradores infinidad de instrucciones y consejos útiles. Deben, sobre todo, tener cuidado en mantener una unión perfecta entre todos los ramos de la economía rural, velar en que no quede rincón alguno de tierra inculta, prevenir las inundaciones; en una palabra, remediar a todo lo que pueda dañar a las labores de la campiña.

Para estas ocasiones, son necesarios los reglamentos. Se debe fijar la extensión de los campos, tanto para facilitar la cobranza de los impuestos, como para prevenir los procesos, y arreglar los salarios de los jornaleros. En un país no debe haber más que un mismo peso y medida. Este es el medio para prevenir los yerros y las inadvertencias, y por otra parte, esta uniformidad facilita la ejecución de las leyes de la policía.<sup>22</sup>

Es preciso arreglar, aún en detalle, lo que debe observarse para hacer las tierras fértiles, como también la conducta que se debe tener acerca de aquellos que dejan sus campos eriales\* o sin sembrar, o que causan daño a sus vecinos, agujereando los diques, o de cualquiera otra manera que sea. Se debe, igualmente, fijar lo que concierne a los barbechos, siegas y otros trabajos del campo, el salario de los mozos, segadores, trilladoras, etc.

Todas las demás producciones que influyen sobre las manufacturas y el comercio, como la gualda, granza, azafrán, etc., piden reglamentos particulares que contribuyen a su bondad y su

---

<sup>22</sup> La uniformidad en los pesos y medidas es perjudicial, por lo que expresa Gregorio López, comentando la Ley 7, del tít. 7 de la 7ª Partida, apoyado en la experiencia y la sólida razón que alega del angélico Doctor Santo Tomás en su **Secunda Secundae** quest. 67, art. 2º, acerca su fin allí. Es necesario que los pesos y medidas de las cosas vendibles sean diferentes en diversos lugares por la diversidad de abundancia o carestía de las cosas, porque en donde abundan más unas cosas siempre se ha acostumbrado tener allí mayores las medidas. El señor de Real la halla muy posible, pero todas las tentativas que ha hecho la Francia para establecerla han sido infructuosas.

\* La palabra se refiere a las tierras sin labrar, que están incultas.

despacho. Igualmente debe procederse respecto del lino y el cáñamo.<sup>23</sup>

La atención de la policía debe igualmente extenderse sobre los frutos de la campiña y sobre este objeto debe hacer los reglamentos que juzgue más convenientes. Se debe castigar severamente a los que hurtan coles, rábanos y otras hortalizas. Que estrujan las espigas, que espigan, siegan y vendimian antes del tiempo señalado. Que hacen pasar sus acarreos, transportes, carruajes y acémilas por los campos; en una palabra, que causan daño a los bienes de la campiña. Se deben también evitar los estragos y desperdicios que causan los ganados por la negligencia de los pastores, pájaros, topos, ratones, etc.

El mantenimiento o conservación del ganado pide, asimismo, por muchos respectos la atención de la policía. No sólo se debe multiplicarle y empeñar a los súbditos a que apliquen a él todos sus cuidados y fuerzas, sino también aplicarse a conocer la especie que es propia para cada terreno. Aún es menester arreglar todo lo que concierne a los mercados, examinar si es conveniente o no permitir la salida del ganado, principalmente de caballos; relativamente a las circunstancias en que se halle, prohibir la de los cueros crudos y hacerlos trabajar en el país.

La policía debe velar, asimismo, sobre todo lo que concierne a las praderas, pastos y dehesas, prevenir las inundaciones, obligar a los habitantes a sangrar los estanques y lagunas, fijar hasta que punto deben ser inundadas las praderas, no permitir de modo alguno que los ganados sean conducidos a pasturar indistintamente en los baldíos y reservar algunos para sembrarlos de esparceta, de trébol, de mielga, etc.

También debe ocuparse en lo que concierne a las huertas y ver si producen todas las especies de frutas y legumbres de que se

---

<sup>23</sup> Por lo respectivo a la rubia o granza, tenemos varios reglamentos y exquisitos tratados publicados por mi patricio y amigo, el señor barón de la Vall-Roja, Inspector General por su Majestad de este ramo, y Director General de las Fábricas y Tintes de España, con los cuales ha tenido la satisfacción de promover su cultivo, procurando al Estado ventajas considerables, que otras plumas mejor cortadas que la mía han sabido ponderarlas.

puede tener necesidad, tanto en la campiña como en las ciudades. La policía debe hacerlas cultivar con cuidado, tanto para que no falten legumbres, como por no verse en la necesidad de hacerlas venir de fuera. Ella a nadie debe estrechar sobre el uso del terreno, atendido que acontece algunas veces que tal pedazo de tierra es más propio que otro para huerta. Ella debe impedir, por buenos reglamentos, que se hurten las frutas y las legumbres, y obligar a los particulares a destruir los insectos y, principalmente, las orugas.

Pasemos ahora al segundo ramo de la economía rural; quiero decir la madera y los bosques. Siendo una cosa la madera, que sin ella no puede pasarse absolutamente por ser necesaria para calentarse las personas y componer nuestro sustento, y para otros usos que se hace de ella, es fácil sentir que la policía nunca velará demasiado sobre este artículo. Su primer cuidado debe ser calcular si la madera que hay en el país basta para las urgencias de los habitantes; ella debe hacerse dar su detalle y ver la cantidad que puede cortarse cada año, a fin de saber si basta o no.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Sobre la utilidad y necesidad de los bosques, puede verse el tomo IV del **Espectáculo de la Naturaleza**, conversación 7, y el tomo V, conversación 5, y varias leyes e instrucciones para los celadores de montes. Pero, sin embargo, de tan sabias leyes promulgadas será muy acreedor no sólo al premio que ofrece la Real Sociedad Aragonesa de Amigos del País, sino también a la general estimación del público, al que mejor escriba sobre la causa de la decadencia de los bosques y proponga el mejor plan para repoblar los montes y bosques, y conservar los plantíos. Muchos atribuyen su decadencia al consumo de la leña que hacen las fábricas. No tiene duda que gastan mucha, pero si adoptasen los fabricantes el método que siguen algunos en Barcelona, lograrían ventajas grandes en sus intereses, y sin detrimento de los bosques. Estos económicos fabricantes no tienen fuego debajo de sus calderas, sino dentro de un tubo de cobre pegado dentro de la misma caldera, a imitación de estas ollas de hoja de lata de que se sirven ahora muchas personas económicas, que han experimentado que con solo seis onzas de carbón gustan la comida para su familia, aunque sea de seis y ocho personas. Cuán antiguo y estimable es este uso de coser con el fuego puesto dentro de las ollas, se desprenden del aprecio que de ellas hacia la antigüedad. Crifogono Liberto de Sila, y su principal valido,\* poseía las cosas más exquisitas de Delia y Corinto, entre las cuales se veía la célebre Atuespa, que así llamaron esta olla de nuestros días, que compró por un precio exorbitante: *Olle anea fuit genus ita dictan, quasi perse ipsum coquens, quod tam artificiae factum esset, un minime supposito igne facile bulliret. Meminit bujusmodi olle Cicero pro Sexto Roscio Amerino, cujus tantum pretio suisse dicit, ut pratereuntes audito pratio, totum fundum venire arbitrantur.* Véase las

Cuando se consume más de lo que dan los bosques, deben hacerse plantar nuevos árboles en los campos y los parajes que no son propios a la labor. Entonces debe conservarse, quemar turba y carbón de tierra, y prohibir su salida. En caso que halla más de la que se consume, se pueden convertir en tierras de labranza los lugares donde la hay, como queda dicho en el primer libro.

Sobre todo debe impedirse que la leña vaya sobradamente cara, por causa de la influencia que tiene sobre muchas otras cosas, y del perjuicio que acarrea el comercio; y para este efecto, es menester velar a que no se degraden los bosques, ni se ponga fuego en ellos, arreglar el uso que de ellos deben hacer los particulares; atender a la abundancia de carbón y cenizas que de ellos se pueden sacar, prohibir a los propietarios su corte sin el permiso de los celadores de las aguas y bosques, obligarles a dejar la cantidad de árboles fijados por las ordenanzas y, de ningún modo, dejar entrar en ellos mucho ganado. El más seguro medio para prevenir la carestía de leña es fijar su precio y permitir a los habitantes, particularmente a los que abren minas, el comprarla a los extranjeros.

---

**Memorias de la Corte de Augusto**, escritas en francés por el señor Feutry, de la Sociedad Filosófica de Filadelfia, lib. III, pág. 181.

\* *Valido o privado* era un personaje singular que precedió la instauración del cargo de primer ministro en la cultura administrativa occidental, cuyo rasgo y carácter predominante era la confianza personal de los soberanos, aunque no se soslayaban las cualidades y mérito de desempeño. Al respecto, ver la siguiente fuente: Rizo, Juan Pablo Mártir. **Norte de Príncipes**. Madrid, Instituto de Estudios Políticos. 1945 (1626)]. [Ya que Puig y Gelabert ha mencionado a la Sociedad Aragonesa de Amigos del país, y su fructuoso trabajo, no está demás que comentemos que las sociedades económicas fueron instituciones sociales al servicio del progreso. Así, la Sociedad de Vergara, establecida en 1766, se instaló en un local expropiado a la Compañía de Jesús. Pero la más importante fue la Sociedad Económica de Madrid, fundada diez años después que aquella, y que nació bajo la inspiración del **Discurso sobre la Industria Popular** de Campomanes. La lista de estas sociedades es numerosa: Sociedad Vascongada (que se instituyó en 1765), de Baeza y de Cádiz (1774), Real Sociedad Económica de Sevilla (1777), de Santander (1778), entre otras. Para 1804 había 63 sociedades económicas en España, que luego se incrementó a 233. En las Indias llegaron a existir 110 sociedades.

El producto más útil que se saca de los bosques es la madera viva, de la que una parte sirve para la carpintería y construcción de los navíos, y la otra para las diferentes suertes de muebles. Por esto, los guardas de los bosques deben no sólo dejar en pie el número de troncos que sirven para estos usos, sino también hacer plantar otros. Vale mucho más construir molinos serradores y hacer cortar por sí mismo su madera relativamente a los usos a que se destina, que venderla en tronco o en el monte. Se puede aún emplear la madera para hacer bardas, lo que yo de ningún modo aconsejo, y la corteza del nogal para hacer casca.

La pez, brea, resina, humo de estampa y potasa, son igualmente producciones de los bosques y las maderas, en las cuales no soy de dictamen que nos detengamos en este país, en donde son tan raros los bosques. La mayor parte de estas cosas que usamos en el comercio, nos vienen de la Rusia, en donde los bosques son abundantísimos por ser infinitos. Se puede, no obstante, en los parajes donde se hace carbón, hacer también brea. Las fábricas de vidrio son dañosísimas a los bosques; pero como no se puede pasar sin vidrio y esta mercadería hace salir mucho dinero del país, es menester establecer hornos de vidrio en los parajes de donde no puede sacarse la madera, ni la leña, por causa de la dificultad de los caminos.

Aún pueden sacarse muchas cosas más de los bosques, entre las cuales la pellejería y el cuerno de ciervo no son muy importantes en nuestro país. Tampoco se saca gran partido de las abejas salvajes en Alemania, pero podría conseguirse sin que lo padecieran los bosques.

En fin, ya hemos llegado al tercer ramo de la economía rural, que es a saber las minas y las herrerías. Como las montañas producen no solo oro y plata, sino también infinidad de cosas útiles al comercio y merecen una atención particular por parte del Ministerio.

El descubrimiento y beneficio de las minas exige muchos conocimientos que se hallan entre los sabios, por cuyo motivo nada debe emprenderse sobre este particular sin consultarles.

Como el objeto de este género de trabajo no es solamente sacar el oro y la plata de la tierra, sino también metales comunes,

sales, colores minerales y una infinidad de cosas útiles al comercio, el Gobierno debe velar en que sean de buena calidad y sellarlas con un punzón para que los extranjeros las compren con confianza.<sup>25</sup>

Las salinas son utilísimas en un país porque evitan la pena de tomar sal del extranjero e impiden la extracción del dinero. Tiene, pues, obligación la policía de hacer buscar los manantiales de la agua salada y mandar hacer la cantidad de sal necesaria para el uso de los habitantes, haciéndolo de suerte, sin embargo, que no se desperdicie la leña. El nitro es a veces de muy grande necesidad, por causa de las guerras a que está la Europa expuesta y nunca podrá tener el Gobierno sobrado cuidado en hacerlo fabricar.<sup>26</sup>

## CAPÍTULO VIII

### *De las manufacturas y de las fábricas*

El segundo origen de las riquezas del Estado, consiste en las manufacturas y las fábricas; ellas son las que trabajan las materias primas provenientes de la economía rural y quienes las ponen en estado de ser despachadas o vendidas. Propiamente, este es el origen de su establecimiento. La diferencia que hay entre las manufacturas y las fábricas consiste en que las primeras no emplean el fuego y el martillo, y las segundas se sirven de uno y otro, aunque se da indistintamente el nombre de

<sup>25</sup> El célebre don Guillermo Bowles, en su obra citada, da instrucciones bellas sobre este asunto, que tienen prevenido muchísimas leyes de la **Recopilación** y otras providencias modernas.

<sup>26</sup> Habiéndose hablado él [Justi] de que la policía ha de hacer reglamentos sobre la mejoración y fomento del cáñamo y del lino, no puedo menos de decir cuán agradecida debe estar a los continuos y costosos desvelos que han hecho dos jóvenes patricios míos, los Doctores en Medicina, Francisco Salva y Campillo, y Francisco Sanpots y Roca, socios de la Academia Médico-Práctica de Barcelona, para la plantificación de una nueva ingeniosa máquina para agramar los cáñamos y linos que han inventado con grande beneficio del Estado y de la salud pública. Y así lo ha comprendido la superioridad, pues de su orden se ha impreso una **Disertación** que los mismos inventores han trabajado sobre la explicación y uso de dicha máquina, en la que se halla su lámina dibujada y grabada con primor.

fábrica a las manufacturas de seda y lana, por falta de no tener mira a la diferencia de que yo voy a hablar.

Cuanto mejores mercaderías tiene un país, está en mayor proporción para proveer no sólo a sus habitantes, sino también a los extranjeros, extender su comercio y enriquecerse. El procura por este medio una ocupación útil que les provee y facilita las comodidades de la vida. Las manufacturas y las fábricas son la base de la economía rural, y sin ellas son inútiles las riquezas y la fertilidad de un país. Por esto merecen toda la atención de la policía.

Un ministro sabio y prudente debe, por consiguiente, tener siempre estas dos máximas a la vista: la primera, sacar del país todo lo que es necesario a la subsistencia y las comodidades de sus habitantes, tanto cuanto la naturaleza del clima y del terreno lo permitan; y la segunda, hacer manufacturar en su país, y lo mejor que sea posible, las mercaderías para el uso de sus súbditos y servicio del comercio extranjero; y no dejar salir alguna materia primera. Para este efecto debe tener un registro exacto de los derechos y los impuestos, de todas las mercaderías que se fabrican en el Reino y de las que salen de él, para saber si las materias que se exportan están en crudo o maniobradas.

Estas dos reglas son extremadamente extendidas y resultan de ellas muchas ventajas. Cuando se quiere procurar a un país todas las cosas necesarias a sus habitantes, se debe tener cuidado en hacer entrar en él todas las materias crudas o medio obradas que sea posible, y hacerlas trabajar y perfeccionar por sus habitantes. Por este medio se provee no sólo la subsistencia de los habitantes, sino también se impide que el dinero salga del Reino. Por la misma razón, se debe hacer fabricar en el país toda la herramienta, instrumentos y utensilios que sirven para la agricultura, y hacer que tengan el más alto grado de perfección que sea posible.

Para obrar con seguridad en esta materia, se debe tener un registro exacto, que contenga los nombres de las manufacturas y las fábricas del Reino, que especifique el número de los principales fabricantes, maestros, mancebos y aprendices, y de los que trabajan bajo su dirección —por ejemplo, los cardadores e

hiladores de lana—; la naturaleza de las materias primeras y segundas, y su precio; si se sacan del país o del extranjero, la herramienta, los instrumentos y los utensilios de que se sirven, lo que cuestan, si se fabrican en el país o en otra parte. Estos mismos registros deben aún contener la cantidad de mercaderías ya maniobradas, su precio, si se consumen en el país o si se llevan al extranjero. Estas suertes de estados, cuando en ellos se ha añadido un detalle de los derechos y los tributos, sirven de base a los reglamentos y las ordenanzas sobre el hecho de las manufacturas y de las fábricas.

Se deben anotar en otro registro las cosas que la economía rural provee para las manufacturas, las fábricas y el comercio, y lo que cuestan. Estos registros, comparados con el que debe tenerse de las mercaderías que salen del Reino, lo que se sabe por la lista de los derechos, pueden proveer al Ministerio muchas instrucciones útiles. Igualmente se sabe por el estado que se ha hecho dar de la economía rural, los parajes que son a propósito para proveerlas. Por el mismo medio, se consigue establecer manufacturas en los lugares más proporcionados para las materias que ellas emplean, lo que no contribuye poco para hacerlas florecer.

Para que el Ministerio pueda obrar con mayor conocimiento en los reglamentos que da sobre las manufacturas y fábricas, voy a reducirlos a tres. Los primeros miran a su establecimiento; los segundos, la conducta que debe tenerse para ponerlos en vigor, y los terceros todo lo que concierne a su régimen y administración.

Nada anima más el establecimiento de las fábricas y manufacturas, como la dulzura del Gobierno y la buena fe que reina en el comercio. No se debe cargar a los fabricantes de tasas, ni de impuestos, si se quiere que los súbditos tomen gusto a esta profesión. Se debe manifestar agrado y consideración a los primeros, y hacer sentir a los segundos que éste es un medio de enriquecerse.

Cuando se quieren establecer en un país, manufacturas y fábricas, de las cuales los habitantes no tienen conocimiento alguno, se deben hacer venir extranjeros que sean capaces de instruirles de todo lo que las concierne, darles un buen trato y acogida, y concederles toda la protección que necesiten. Ahora se

trata de averiguar si vale más establecer cuerpos grandes de manufacturas y de fábricas, bajo la dirección de un emprendedor, a quien haga el Estado sus avances o préstamos necesarios, o bien si es menester dejar este cuidado a un maestro solo, que él mismo ponga los fondos para estas suertes de establecimientos.

Es cierto que un maestro fabricante que está enterado de su oficio y que tiene bajo su dirección a muchos obreros inteligentes, puede levantar en poco tiempo una manufactura o una fábrica, y ponerla en un perfectísimo pie; pero yo discurro que un establecimiento semejante es menos durable y útil al Estado. La mayor parte de los que toman empresas semejantes se encallan y caen por falta de experiencia, y por falta de fondos; de modo que el Estado pierde a menudo todos los avances que él ha hecho. También sucede, muchas veces, que los padres hacen tomar oficio diferente a sus hijos, con cuyo medio estas manufacturas caen por sí mismas. Yo añadiré a esto, que los monopolios y los derechos que exigen estos emprendedores dañan al Estado y hacen que las mercaderías sean más caras. Nada debe pues esperarse de bueno de estas suertes de establecimientos, porque los que los hacen pagan tan mal a los maestros y los obreros, apartan a los extranjeros y disgustan a los naturales del país para abrazar la misma profesión.<sup>27</sup>

Cuanto más medios tienen los súbditos para ganar y enriquecerse, cuanto más dinero está repartido entre un número crecido de personas, tanto más florece el Estado. Igualmente, cuanto más particulares hay que establezcan manufacturas y fábricas, más seguras son y duraderas. Ello es cierto aún, que de ningún modo conviene confiar a un solo particular empresas que exigen gastos considerables y que abracen muchos ramos de un golpe, como el oro, la plata, la porcelana, los cristales, etc.

Sin embargo, es menester conceder que los avances que hace el soberano o el Estado son muy arriesgados, o al menos

---

<sup>27</sup> Sería de grande utilidad para el Estado que concederá la magnanimidad de nuestro rey y señor don Carlos III, el nieto, que ha seguido el comercio o las fábricas que tenían su padre y su abuelo, y la declaración de que no perjudica el ejercicio de las artes y de los oficios para el goce y prerrogativas de la nobleza. Véase la Cédula Real de 1<sup>o</sup> de marzo de 1783.

exigen mucha precaución cuando se hace a un grande número de particulares; en lugar que ellos son raras veces necesarios, cuando no han de hacerse sino a una sola persona. Cuando, a ejemplo del famoso Colbert,\* se da un precio a cada pieza de ropa que se fabrica, según la fineza, calidad, anchura y largura prescrita, cuando se obliga a los súbditos a no comprar otras mercaderías que las del país; en fin, cuando se procura a los fabricantes los socorros necesarios, se puede esperar ver florecer bien presto las manufacturas.

Algunos soberanos han querido establecer manufacturas a costa suya, y atribuirse todo su lucro; pero raras veces les han salido bien, porque los gastos que ellos están obligados a hacer excedían al provecho que de ellas podían sacar; y, por otra parte, estas suertes de establecimientos pecaban contra la regla que dejamos establecida, que un soberano no debe mezclarse en el comercio. Estas suertes de manufacturas no deben tener lugar, sino cuando se trata del servicio de las tropas y puede confiarse su dirección a particulares, con tal que se vele sobre su conducta.

Es máxima de los comerciantes y fabricantes, que antes de establecer manufacturas debe asegurarse la salida o despacho de las mercaderías que producen, pero el Gobierno no debe regularse con ella. Se debe empezar por establecerlas, sin prohibir por esto la entrada de las mercaderías extranjeras que son de la misma naturaleza que las suyas; y el señor Hörnick\*\* exige, me parece un poco demasiado, cuando prohíbe la importación de todas las mercaderías extranjeras, sobre todo las de Francia; pero esto no impide que el Estado no deba facilitar el despacho de las suyas, estableciendo almacenes, y obligando a las tropas a comprarlas.

Veamos ahora el modo con que el Gobierno debe manejarse, para hacer florecer las manufacturas y las fábricas. Para conseguirlo, debe portarse de modo no sólo que tenga bastantes

---

\* Juan Bautista Colbert vivió entre 1619 y 1683. Fue el ministro más distinguido de Luis XIV, y su obra principal consistió en el desarrollo de la industria y el comercio de Francia.

\*\* Justi se refiere a Felipe Guillermo Hörnick, destacado fiscalista austriaco que vivió de 1638 a 1712.

mercaderías para las urgencias de los habitantes, sino también que las tenga de sobra para poder mantener un comercio útil con los extranjeros. Cuando se tiene cuidado en observar las reglas que tengo sobre esto prescritas, que se de exención a los fabricantes de una parte de los impuestos y demás cargas públicas, que la agricultura está en vigor, que de ningún modo faltan las materias, que se impida su exportación, puede prometerse verlas en poco tiempo en el estado que se desea.

El éxito de estas suertes de establecimientos depende aún del despacho que tienen las mercaderías, tanto en el propio país como en el extranjero. El lucro resultante de ellas es el alma del comercio y cae en el momento que los hombres no hallan más ganancia que hacer. Es conveniente, pues, examinar las reglas que deben observarse para hacer florecer el comercio.

El más seguro medio para apresurar el despacho de las mercaderías que se fabrican en el Reino, es que la corte misma las emplee para sus usos y que el soberano manifieste sus agrados a los que siguen su ejemplo; pero esto no basta. Él debe, aún, impedir que los extranjeros introduzcan otras semejantes; poner derechos crecidísimos sobre las que traen y no atender por camino alguno a los clamores de los negociantes que hallan su negocio en venderlas.

Como los derechos de entrada y salida influyen mucho sobre las manufacturas y el comercio, yo voy a hablar una palabra sobre el modo de conducirse en este punto. Todas las mercaderías extranjeras, especialmente las que impiden el despacho de las del país, y que no sirven más que al lujo, deben pagar entradas fuertes; pero deben disminuirse las de las materias que no pueden pasarse las manufacturas y las fábricas. Las mercaderías que se llevan al extranjero, sea que sean necesarias o superfluas, deben pagar un derecho de salida mediocre si se quiere ganar con ellas alguna cosa. Ninguno deben pagar las del país. Debe obrarse de otra manera acerca de las materias en bruto, o que no están trabajadas, y, asimismo, prohibir absolutamente su salida. Estas suertes de derechos deben de ser menos crecidos para los súbditos, que para los extranjeros, a fin de que ellos solos hagan el comercio, a menos que los tratados que se han hecho con las naciones vecinas u otras razones no obliguen a obrar de diverso modo.

La bondad de las mercaderías contribuye mucho al despacho de ellas, tanto en el propio país como en el extranjero; porque no teniendo las calidades requisitas, o se pasa uno sin ellas, o se sacan de fuera del Reino. El Gobierno nunca será sobrado vigilante sobre estos dos artículos, él debe hacerse dar muestras y emplomar los cajones y las balas, sardos y lios, para que los que las compran estén con la seguridad de no ser engañados.

Independiente de la bondad, es menester que las ropas sean de un gusto, de un dibujo y un color que agraden, si se quiere que se tengan buen despacho. Estas calidades son las que hacen buscar a las de Francia y el Gobierno debe velar que las que se fabrican en el país tengan todas las que se necesitan, para agradar a los extranjeros y los nacionales.

Otro medio seguro para despachar prontamente las mercaderías es darlas baratas, pero para poderlo hacer es menester moderar el precio de las mercaderías y fijar el salario de los jornaleros.

Lejos de hacer pagar derechos de salida a las mercaderías fabricadas en el Reino, es menester, al contrario, conceder una recompensa a los que procuran su despacho con el extranjero, principalmente cuando hace de ellas un grande consumo. Los tratados de comercio tienen de ventajoso el abrir la entrada a las mercaderías en otros estados y la exención de los derechos de entrada. El Gobierno debe hacerlo de suerte que los pueblos de donde compramos las mercaderías tomen también las nuestras; pero querer, como lo aconseja el señor Zinke, que tomen la mitad sobre las que ellos traen, sería exigir demasiado.

El despacho de las mercaderías depende aún de la novedad de las modas que se inventan, como de esto se tiene ejemplo de las franelas de Sajonia, y como la mayor parte de nuestros vecinos nos las traen con este intento, debemos nosotros imitar su ejemplo para apresurar el despacho de las nuestras.

Los mismos medios que facilitan el comercio, contribuyen también a hacer florecer las manufacturas y las fábricas. Se puede poner en este número la hermosura de los caminos, el establecimiento de las postas y la facilidad de la navegación.

Pasemos ahora al tercer artículo, que concierne la dirección de las manufacturas y fábricas. Esta parte es extremadamente importante para el Estado y no se puede velar sobre este asunto sin un Colegio particular, que debe hacer parte del comercio. Aunque no es conveniente admitir indistintamente en él a los comerciantes, sin embargo, en él son necesarios algunos de ellos: los más hábiles y experimentados.

Debe haber en todas las ciudades en donde hay manufacturas, un inspector que conozca de la naturaleza y las calidades de las mercaderías que en ellas se fabrican, y vele con cuidado sobre todo lo que las concierne. Siendo imposible que no sobrevengan disputas entre los fabricantes, debe también haber en ellas un tribunal particular compuesto de inspector y algunos principales fabricantes. Estos últimos son absolutamente necesarios, porque no puede juzgarse de estas suertes de disputas, no conociendo los diferentes géneros de labores de que se ocupan las manufacturas o fábricas.

Aunque no es conveniente, absolutamente, eregir las fábricas ni los oficios en comunidades, ni gremios, esto no impide, sin embargo, el hacer reglamentos que prescriban el modo con que los maestros, compañeros y mancebos deben portarse los unos con los otros, y el respeto que deben guardarles los jornaleros que trabajan bajo su dirección; el tiempo en que pueden retirarse, y la conducta que deben tener hacia los artifices y fabricantes que vician, seducen o distraen a los obreros de sus compañeros.

Después de haber hablado de los reglamentos de policía, que miran a las manufacturas y a las fábricas, quedan por examinar sus ramos más importantes e indicar lo que debe observarse sobre este punto relativamente a la Alemania. No hay duda que pueden establecerse en ella manufacturas de seda. No solamente es bastante templado su clima para criar en él los gusanos de seda, sino también alcanzamos sobre la materia muchas ventajas sobre los países cálidos; y, por otra parte, nos es fácil tenerlas por medio del comercio. No es un misterio el arte de hilar, y en cuanto a dibujadores nosotros los tenemos tan hábiles como la Francia y cualquiera otra nación. Tampoco nos faltan operarios y los tenemos bastante hábiles para poder establecer estas suertes de manufacturas.

Tampoco nos es difícil establecer manufacturas de paños y otras ropas de lana. La tenemos bellísima en muchos cantones de la Alemania y aún puede mejorarse por medio de buenos reglamentos. En cuanto a la España, de que se sirven los ingleses y los holandeses para los paños finos, la podemos tener como ellos por medio del comercio y fabricarlos tan buenos. Nuestros tintes son muy buenos, y aún pueden perfeccionarse. En cuanto a la tierra de pelaire,\* la hallaremos en nuestro país tan buena como la de Inglaterra, cuando queramos tomarnos la pena de buscarla.<sup>28</sup>

Las manufacturas de telas son igualmente fáciles de establecer; nosotros tenemos hermosísimo lino y los holandeses no pueden pasarse de nuestro hilo. En cuanto al blanqueo, no nos es más difícil a nosotros, que a ellos.

Nuestras fábricas tampoco son inferiores a las de las demás naciones y también me atrevo a asegurar que nosotros entendemos más en excavar las minas y trabajar los metales, que ningún otro pueblo de la Europa.\*\* Si en alguna cosa les cedemos, es en el pulimiento y fineza de la herramienta, pero nosotros aprovecharemos sobre esta materia tanto como ellos, cuando queramos tomarnos la pena de aplicarnos a este trabajo y a él nos animará el Gobierno.

<sup>28</sup> Sobre este particular mayores ventajas tenemos en España, que no tienen las otras potencias.

\* La palabra se refiere al hilador de paños en las fábricas de telas de lana.

\*\* El prestigio germánico como arrancadores de la riqueza minera era bien sabido, incluso hasta mediados del siglo XIX, tal como se puede constatar en el siguiente pasaje: "la emigración extranjera que conviene a México es la que se hará (y se está haciendo) a proporción de que se desarrolle en el país el espíritu de empresa. Emigración escogida, emigración de hombres pacíficos, morigerados, industriuosos, modelos de laboriosidad y de economía para nuestra población: *mineros sajones muy escogidos entre los más prácticos y diestros en lo material para la explotación de minas de plata; mineros austriacos para la exploración y explotación de minas de azogue ...*". Rosa, Luis de la. **Observaciones sobre varios Puntos Concernientes a la Administración Pública del Estado de Zacatecas.** Baltimore, Juan Murphy y Cía, Impresor Librero. 1851. p. 55. Las cursivas son mías.

## CAPÍTULO IX

### *De los oficios y de las profesiones mecánicas*

Aunque los oficios y las profesiones mecánicas<sup>29</sup> tengan el mismo objeto que las manufacturas y las fábricas, a saber: trabajar las materias primeras; ellas piden, no obstante, una consideración particular atendido que, debido a los cuerpos y comunidades que ellas forman, su constitución es enteramente diferente. La diferencia que hay entre ellas y las fábricas consiste en que su establecimiento es antiquísimo entre nosotros, y que a ejemplo de nuestros antepasados, nosotros hemos formado compañías bajo los nombres de comunidades y gremios que gozan de ciertas exenciones y ciertos privilegios; en tanto que los segundos son un establecimiento moderno y se ocupan de obras mayores bajo la dirección de los que han sido sus emprendedores.

Se trata ahora de saber, si estas comunidades o gremios son útiles o no al público. Muchas personas defienden que deben suprimirse enteramente, por causa de muchos abusos que resultan de ellos; pero, aunque las razones que ellos alegan parezcan bien fundadas, sin embargo, parece que habría muchos inconvenientes en suprimirlos por causa de la dificultad que los compañeros tendrían en viajar, aunque esto les sea absolutamente necesario para perfeccionarse en sus profesiones.<sup>30</sup>

Se debe, no obstante, impedir que las manufacturas y fábricas nuevamente establecidas se erijan en comunidades y gremios, como que también que los artesanos hagan innovación alguna

---

<sup>29</sup> Se les da este nombre, no por vileza, sino porque se sirven de máquinas, que fabrica la mecánica, por cuyo motivo el arte militar siendo tan noble, no es arte liberal.

<sup>30</sup> Que los gremios y comunidades de artesanos son no sólo útiles, sino necesarios al Estado, queda probado con las citadas selectas obras de don Antonio de Capmany, de don Antonio Artela Monteseuro y de la erudita e insigne **Disertación Histórico-Político Legal por los Colegios y Gremios de la Ciudad de Barcelona, y sus Privativas**, compuesta por mi amigo el noble señor Doctor don Francisco de Romá y Rosell, Primer Regente Jubilado de la Real Academia de México, natural de Barcelona; a más de acreditarlo la experiencia cada día, con las repentinas y casi increíbles producciones que ofrecen a la sociedad sus individuos. [Romá y Rosell es autor del libro **Las Señales de la Felicidad de España y Medios de Hacerlas Eficaces** (Madrid, Imprenta de Antonio Núñez del Valle. 1768)].

perjudicial a la sociedad. El derecho de maestría no debe comprarse a precio de dinero, sólo es preciso acordarla al mérito de saber. Los maestros deben aplicarse a instruir bien a sus aprendices y nada deben exigir de ellos para su mantenimiento. La policía, por su lado, debe impedir todo lo que tiende al monopolio; por ejemplo, que los compañeros y mancebos estén con las viudas de sus maestros, y cedan sus derechos y sus privilegios a otros.

Se pueden dividir a los artesanos en diferentes clases, según las obras que hacen u artefactos finos o groseros, que se sirvan del fuego o de la mano, etc. Pero como esta diferencia interesa poco la atención de la policía, yo voy a dividirles en otras dos que piden otra de más particular. Los artesanos trabajan simplemente para el país, en donde hacen artefactos que envían al extranjero, de suerte que ellos de un golpe son trabajadores y comerciantes, o simplemente trabajadores o jornaleros.

Los registros que he dicho en el capítulo precedente, que la policía debía tener de las manufacturas y fábricas, son igualmente necesarios para los artesanos; y como deben observarse respecto de sus artefactos que salen del país, las reglas mismas que para los demás, la policía debe portarse de suerte que, estas que se necesitan, no falten jamás, permitiendo no obstante a los obreros o artistas llevar a otra parte lo que tienen de sobra, con tal que las materias no falten en el país.

Las obras o artefactos que se hacen para las ferias piden más atención, que las que se hacen por encargo o mandado. Los primeros jamás serán sobradamente perfectos, y en cuanto a los segundos se debe tasar el precio; y lo mismo debe hacerse respecto a los jornaleros o artistas que comercian en cosas que tienen una ligazón inmediata con las mercaderías.

Las ciudades deben ser la morada ordinaria de los artesanos y no deben permitirse en la campiña, sino los que son absolutamente necesarios a la agricultura, a menos que la proximidad de las materias no exija lo contrario, prohibiéndoles tener aprendices. Respecto de los que residen en las ciudades, se debe impedir que se mezclen en la agricultura y las mercancías, porque esto les distraería de sus ocupaciones.

La policía debe emplear todos los medios posibles para empeñar a los artífices, para hacerse hábiles en sus profesiones respectivas. El medio para conseguirlo es manifestarles estimación, establecer escuelas públicas para la juventud, dar a los más aplicados y distinguidos por sus obras, certificados de capacidad, y recompensar a los que hacen algún descubrimiento útil al público.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> El Principado de Cataluña, bien enterado de lo beneficioso de las artes, elevó a *Concelleres* (empleo muy honorífico con el tratamiento de Excelencia), a muchos de entre los artesanos, de los cuales hoy en día se conservan varios retratos con inscripciones en que se lee: el Excelentísimo Señor N. de N. Maestro Sastre, Zapatero, etc., dando por este medio del honor a las artes, el aumento y adelantamiento a su industria popular. Yo lo he visto en muchos lugares, pero para que no se me atribuya a la pasión nacional, se lee esto mismo y lo publica don Antonio Arteta de Monteseuro en su **Disertación**, sobre el aprecio y estimación que se debe hacer de las artes prácticas y de los que las ejercen con honradez, inteligencia y aplicación, premiada por la Real Sociedad Aragonesa de Amigos del País. Y el real agrado que se merecen a nuestro amado rey don Carlos III, que Dios prospere para fomento de las artes y ciencias, lo demuestra la Cédula Real de 10 de marzo de 1783, con que las declara honradas, quitando con esta sabia declaración aquella funesta preocupación de vileza que las atribuía su mecanismo, y aquella formidable barrera que cerraba el paso a sus mayores adelantamientos. Para estos, el estudio de la historia natural es casi tan necesario en los hombres, como el mismo derecho natural. De aquél conocimiento depende una infinidad de reglas de policía, que pueden producir ventajas inmensas al Estado. Para tener una suficiente instrucción de aquella vasta, intrincada, útil y curiosa historia, me parece que no se ha publicado hasta ahora, a lo menos yo lo ignoro, obra más excelente que el **Diccionario Razonado Universal de Historia Natural**; pues en ella se contiene la elocuentísima historia de los animales, vegetales y minerales. Habla también de los cuerpos celestes, meteoros y otros principales fenómenos de la naturaleza. En ellos se encuentra la historia y la descripción de las drogas simples, sacadas de los tres reinos: animal, vegetal y mineral, el detalle de sus usos en la medicina, la economía doméstica, campestre, en las artes y oficios, con una tabla concordante de los nombres latinos y la remisión a los objetos mencionados en esta obra; está dividida en nueve tomos portátiles, escrita en francés por el célebre Mr. Calmo de Bomare, **Demostrador de Historia Natural y Física de S.A.S.**, el Señor Príncipe de Condé, miembro de una infinidad de academias y sociedades por sus innumerables conocimientos científicos. Esta obra tan digna de encomendarse a la memoria, cuanto más de ocupar por diversión la vista de los curiosos, es sensible que no esté traducida al idioma español, principalmente en este feliz reinado, en que la magnanimidad de nuestro sabio rey don Carlos III ha plantificado en Madrid el insigne Gabinete de Historia Natural, sobre cuyas raras preciocidades, añadidas algunas descripciones en este **Diccionario**, podría servir de historia completa de la naturaleza, produciendo utilidades grandes a España, como las gozan las potencias extranjeras; pues con su sola reimpresión, ejecutada diferentes veces, dejando

Asimismo, se deben hacer reglamentos para contener a los artífices en los límites de su deber, impedirles el dejar sus maestros antes que haya expirado el tiempo definido, castigar severamente a los que insultan y faltan al respeto; en una palabra, hacer de suerte que ellos vivan entre sí con buena inteligencia y armonía, y que no cometan desorden alguno. No es preciso atenerse de tal modo a los reglamentos de las comunidades, que no se haga en ellos cuando se juzgara a propósito de las mudanzas que se crea ser necesarias para el bien del público. Es menester que las personas que se ponen por cabezas de sus cuerpos, estén perfectamente instruidas de lo que concierne a sus profesiones, a fin de que ellas puedan regular todas las cosas, del modo que les es más ventajoso.

En cuanto a las diferencias que sobrevienen entre sí, de ningún modo debe restringirse al tenor de la letra de las certificaciones de maestría, atendido que el soberano tiene derecho para hacer en ellas las mudanzas que mejor le parezcan; sino terminarlas del modo que lo exige la naturaleza de sus trabajos y el bien del Estado. De ningún modo debe permitirse que sus procesos duren mucho, antes hacer de modo que sean decididos y sentenciados prontamente y sin parcialidad.

## SEGUNDA SECCIÓN

### De los otros Medios Necesarios para hacer florecer el Orden Económico

#### CAPÍTULO X

##### *Del comercio y del tráfico*

Después de haber hablado de la agricultura, las manufacturas, las fábricas y los artesanos, sólo resta indicar en esta segunda sección los demás medios que deben emplearse para hacer florecer el orden económico; yo pongo en el primer rango el comercio y el tráfico. El comercio que se tiene

---

aparte el útil que han dado las tentativas de los secretos admirables que encierra, han ganado caudales crecidísimos.

con el extranjero, es quien procura el despacho de las mercaderías que crecen en un país y puede ser mirado como el alma del orden económico. Voy hablar de este ramo de la policía, relativamente al primer principio que yo he establecido, reservándome para tratar en una obra particular de todos los que conciernen a la Ciencia del Comercio.<sup>32</sup> \*

La atención de la policía para el comercio se reduce a conocer todo lo que tiene relación con él y particularmente las diferentes especies de mercaderías con que se trafica; el empleo que de ellas puede hacerse, los negocios que le interesan y las personas que se ocupan de él; y es difícil hacerle servir en beneficio del Estado, cuando faltan estos conocimientos. Pero como los límites que yo me he prescrito en esta obra no me permiten extenderme sobre este punto, remito al lector a la que acabo de indicar en el número precedente.

El fin del comercio es poder cambiar las cosas superfluas y aquéllas sin las cuales podemos pasar, con otras que son absolutamente necesarias a nuestras necesidades, sean reales, sean imaginarias, y se reduce a procurar su despacho, o por

---

<sup>32</sup> Sobre este punto de comercio y la marina, es muy digno de leerse el libro singular que ha escrito el célebre señor don Jerónimo de Uztariz, en donde el curioso podrá hallar todo cuanto sobre esta materia guste de aprender. Merece también grande recomendación, el **Discurso Instructivo sobre las Ventajas que puede conseguir la Industria de Aragón con la Nueva Ampliación de Puertos, Concedida por su Majestad para el Comercio de América**, escrito por el referido señor Doctor don Antonio Arteta de Monteseuro, premiado por la referida Sociedad Aragonesa en el año de 1780. [Con respecto a Jerónimo de Uztáritz, Puig y Gelabert se refiere al libro titulado **Teórica y Práctica de Comercio y Marina en Diferentes Discursos, y Calificados Ejemplares que con Específicas Providencias se Procuran Adaptar a la Monarquía Española para su Pronta Restauración, Beneficio Universal y Mayor Fortaleza contra los Émulos de la Real Corona**. La obra fue publicada en Madrid en 1724, seguida por las ediciones de 1742 y 1757. A decir de Manuel Colmeiro, consiste en un "excelente tratado para conocer la economía política en los tiempos de Felipe V (...) y obtuvo los honores de la traducción al francés por Forbonnais en 1753". Colmeiro, obra citada, p. 209].

\* Von Justi no llegó a realizar el proyecto de preparar un tratado especial sobre el comercio, tal como se puede apreciar en la sección dedicada a su obra dentro del Estudio Introductorio.

cambio, o por compra en dinero efectivo. Consistiendo la riqueza del Estado en la cantidad de mercaderías que se recoge y en los artefactos que se fabrican, es fácil ver que el comercio y el tráfico son sus principales apoyos y que por tales merecen una atención particular por parte del Gobierno.\*

Hay dos suertes de comercio, el uno que se hace en el interior del país y el otro con el extranjero. El primero no podría enriquecer al Estado, porque las mercaderías no salen de él y no hacen más que pasar de una mano a otra, lo que sólo es, propiamente hablando, un simple tráfico, pero esto no impide que ellas sean la base del que se hace con el extranjero; y es la cantidad de mercaderías que se tiene y la facilidad que se halla en procurarlas, lo que contribuye a hacerle florecer. Sin embargo, puede decirse que el tráfico que se hace en el interior del Estado hace su riqueza y que el despacho de las mercaderías provee a los habitantes los medios de suplir a sus necesidades y procurarse las comodidades de la vida.

El Gobierno debe aplicarse a recoger cuantas mercaderías pueda y facilitar su despacho en el interior del Reino. El medio de conseguirlo es proteger a la agricultura, las manufacturas, las fábricas, etc., de que he hablado en la primera sección. Nada contribuye más a este despacho como la población y el consumo que de ellas hacen los ricos. También puede decirse que el gasto y el lujo de ningún modo dañan al Estado, cuando no se emplea para satisfacer sino mercaderías del país.

Sobre todo deben arreglarse los impuestos y los subsidios, de modo que aumenten el despacho en lugar de disminuirle y de ningún modo deben imponerse sobre las mercaderías, cuyo número quiere aumentarse y facilitar la renta; y sobre todo por ningún término se ha de oprimir a los comerciantes por las dificultades y

---

\* Esta apreciación de von Justi sobre la riqueza del Estado, como la cantidad de mercancías existentes y artefactos fabricados, rememora el célebre párrafo primero del tomo I de *El Capital* de Marx: "la riqueza de las sociedades en que impera el régimen capitalista de producción se nos aparece como un 'inmenso arsenal de mercancías' y la mercancía en su *forma elemental*". Marx, Carlos. *El Capital*. México, Fondo de Cultura Económica. Tres tomos. 1946. Tomo I, p. 3. Las cursivas son originales.

dilaciones que se hacen nacer en los negocios que les conciernen. En cuanto a los que se imponen sobre los bienes raíces, no deben regularse sobre la cantidad de lo que fructifican, sino sobre su valor real.

Se debe establecer una perfecta correspondencia entre los diferentes ramos del comercio y desde el momento que se percibe, que alguno se debilita y extenúa, reponerle en vigor por medio de franquicias e inmunidades. Asimismo, deben hacerse reglamentos para todo lo que concierne al tráfico y de ningún modo permitir que los que se ocupan en él se usurpen y desacrediten unos con otros; por ejemplo, que los fabricantes no vendan sus mercaderías en detalle, o por menor, porque esto los distraería de sus ocupaciones y dañaría a su despacho.

Siendo la ganancia el único objeto de los comerciantes y el alma del negocio, la policía debe arreglar el que pueda hacerse legítimamente, porque cuantas más personas ganan en una misma cosa, más floreciente el Estado. La carestía sólo daña en las mercaderías necesarias y en las que se exportan y no en el comercio que se hace en el interior del Reino. El defecto de ganancia y las pérdidas reiteradas, engendran la desconfianza y hacen caer al comercio; y el despacho de las mercaderías y la circulación de las especies disminuyen. El Gobierno debe pues impedir la desconfianza y el defecto de crédito, exigir la buena fe en el comercio, velar sobre los pesos y las medidas, y sobre todo, de ningún modo sufrir que se exijan intereses sobrado crecidos.

Asimismo, debe hacer reglamentos que contribuyan al aumento y al despacho de las mercaderías. Para esto sirven las ferias y los mercados, y facilitando ellos la venta en todas las provincias del Reino, nada debe despreciar para asegurar su establecimiento, concediéndoles exenciones y privilegios. Los encantos,\* públicas almonedas y pujas o posturas, son igualmente útiles para procurar este despacho, y puede añadirse a estos los canales, la navegación de los ríos, la bondad de los caminos, los

---

\* El encante o encanto, era el pregón que se hacía para vender alguna cosa de manera pública.

coches, carruajes y barcos de alquiler por tierra y agua, y los escritorios de correspondencia.

Como el comercio interior del Reino sirve de apoyo al que se hace con el extranjero, asimismo, nada contribuye más a hacer florecer el primero como el buen estado del segundo, atendido que por su medio se deshace cualquiera de las mercaderías superfluas y se entretiene y conserva el tráfico. Se puede dividir el comercio exterior en tres ramos; porque llevamos lo sobrante de nuestras mercaderías al extranjero, o dejamos entrar en nuestro país las que necesitamos, o bien sacamos del extranjero mercaderías para venderlas a otras naciones.

El objeto del comercio extranjero es conducir nuestras mercaderías sobrantes a los pueblos que sabemos las necesitan y traernos las cosas que nos faltan, o aquéllas que creemos que sin ellas no podemos pasar. El más dichoso es aquél país que produce más cosas necesarias de la vida humana y el más rico el que saca menos mercaderías del extranjero; y esto a proporción que el que provee mayor cantidad de cosas sobrantes y superfluas a sus vecinos. La base, pues, del comercio extranjero es que una nación saque o despache mayor cantidad de mercaderías, que ella no tome de afuera y que tenga la balanza de su parte. Esta balanza es, o general respectivamente a todos los pueblos con los cuales comerciamos, o particular con respecto a la nación con quien mantenemos comercio. Poco importa que tal o tal pueblo tenga la balanza sobre nosotros, con tal que en general esté de nuestra parte.

Un pueblo que quiere tenerla debe ser diligente y laborioso. Esta balanza depende de la abundancia de mercaderías que se exportan o de las mercaderías que se sacan del extranjero para venderlas a otras naciones, con ventaja. Sólo por medio del trabajo pueden procurarse las cosas necesarias y se hace florecer el comercio en una comarca estéril. No hay cosa que haga más laborioso a un pueblo como la esperanza de la ganancia y de poderse procurar las comodidades de la vida. La policía, pues, debe mantenerle en esta esperanza por la sabiduría de sus reglamentos y remediar a todo cuanto tiene de defectuoso en las leyes que impida a los súbditos el ser laboriosos.

La libertad es el alma del comercio. Debe ser permitido a cualquiera ejercer aquél que juzga convenirle más a sus intereses, sin que le sea impedido por los monopolios, las compañías y los privilegios exclusivos y otras suertes de violencias. Sobre todo no debe atacarse, ni dañarse por camino alguno a las leyes del comercio, cuando nada tienen contrario a las leyes del Estado. Sin embargo, esta libertad debe tener sus límites, porque hay ciertas mercaderías cuya importación y exportación dañan al Estado y es menester que el comerciante haga su comercio de un modo ventajoso al bien público. Se puede, no obstante, permitir la exportación restringida a los navíos de la nación y ciertos puertos francos.

Debe anunciarse este amor por el trabajo por medio de distinciones y miras a favor de los comerciantes, y de todos los súbditos que se hacen útiles al Estado. Estos atraen a los extranjeros al país y debe gratificarse a los que hacen florecer el comercio. Por este medio se obliga a los hijos a abrazar las profesiones de sus padres, en lugar que cuando ellos toman otras, privan al comercio de sumas considerables. Todos los que la ejercen deben igualmente tener parte en esta estimación, y en estas recompensas y gratificaciones; y no nos debemos limitar en enriquecer a algunos. Es conveniente que las riquezas del Estado estén repartidas, y diez comerciantes que todos juntos poseen diez millones tienen infinitamente más crédito y actividad que otro que goza solo de esta misma suma.

Igualmente debe excitarse la industria y la actividad de la nación por la exportación de las mercaderías del país y la importación de las que se puede necesitar. La primera es la base del comercio y el origen de las riquezas del Estado, y este origen es otro tanto más abundante cuanto más perfectas son las mercaderías exportadas. No debiéndose permitir la de las materias crudas o medio obradas; se debe facilitar la de las mercaderías manufacturadas y animarlas también por medio de recompensas. La exención de derechos es el medio más poderoso de que puede servirse para facilitar la exportación; pero no se sigue de aquí que deban eximirse de estos derechos todas las mercaderías que salen del país. Esto se debe arreglar sobre la necesidad que tienen de

ellas los extranjeros y sobre el precio a que se venden a las naciones vecinas.

Después de estar asegurada la exportación, se debe principalmente aplicar a las mercaderías de las cuales no pueden pasarse los extranjeros; y en cuanto a aquellas, cuyo precio depende del capricho de los hombres y de la necesidad imaginaria, es menester arreglarse sobre su gusto y sus perjuicios. En general, una nación comerciante debe aplicarse a conocer aquélla con quien comercia, igualmente la pérdida y la ganancia que con ella puede hacer.

No hay cosa que contribuya más al despacho de las mercaderías como su bondad y el gusto con que están fabricadas, como queda dicho en el artículo de las manufacturas y las fábricas. La baratura contribuye mucho al despacho y depende, independiente del precio bajo de las mercaderías, de la extrañeza de ellas, del poco gasto del artefacto o maniobra, de la modalidad de los gastos de transporte y de los intereses que son las consecuencias ordinarias de un comercio floreciente y extendido.

Es menester hacerlo de suerte que la exportación sea tan extendida como sea posible; y para este efecto no debe servirse sino de navíos de la nación. Esto depende de la marina de un Estado y ella es la que hace florecer o debilitar el comercio. Una nación que hace poco comercio no tarda en verle pasar a sus vecinos. Por esto, se ve cuán importante es la marina, y como la pesca es la base y eficacia de la navegación; ella merece, asimismo, una atención particular por parte del Gobierno. Una marina numerosa facilita el comercio extranjero, y le pone en estado de comprar en su país mercaderías y despacharlas con ventaja. A menos de esto, es imposible que una nación haga jamás un comercio floreciente.

Cuantas más mercaderías tiene una nación de las cuales no puedan pasarse sus vecinos, más necesidad tienen de ella, y a ella recurren más a menudo. Un pueblo comerciante no debe perder ocasión alguna de traficar en mercaderías extranjeras y debe aplicarse a todo lo que puede producirle alguna provecho. Es una máxima general del comercio emprender todo lo que se puede, jamás estar ocioso y de ir siempre adelantado. Mientras que un

comerciante está con los brazos cruzados, se le atrasan sus negocios y no está muy lejos su caída.

Estas son las máximas generales del comercio, fundadas sobre su esencia interior; pero quedan hacer otros reglamentos para hacerle floreciente. En primer lugar, se deben tener puertos y ciudades marítimas que le favorezcan y es fácil de decidirse sobre la elección una vez que está bien establecido. Sobre todo debe facilitarse por medio de franquicias y de inmunidades.

Las compañías contribuyen mucho a hacer florecer el comercio, pero el Ministerio debe velar sobre ellas atendido que su caída da muy a menudo al Estado golpes mortales. Ordinariamente no se establecían sino para el comercio que se hace con países apartados, pero yo no comprendo porqué no han de establecerse también para las manufacturas y fábricas del país, atendido que hay en ellas menos riesgos que por el mar. Ello es cierto, que son pocas las que no hayan tenido muy buen afecto.

Los establecimientos que se hacen en los países apartados son siempre ventajosos a las compañías de comercio, pero hoy en día son más difíciles que no lo eran otras veces. Ellos, sin embargo, no deben hacerse costosos, principalmente en su principio, a menos que quieran arruinarse. Generalmente hablando, las colonias son útiles a una nación comerciante. Las mercaderías que de ellas saca son otras tantas producciones de que se aprovecha, ellas facilitan el despacho de las que tiene y el comercio se hace más lucrativo y más extendido.<sup>33</sup>

El comercio no puede florecer si la navegación no está segura y jamás el Gobierno velará demasiado sobre este asunto. Para este efecto, debe no solamente tener buena marina, sino también prevenir, por medio de tratados de comercio y neutralidad, los peligros a que pueden estar expuestos sus navíos. Pueden ponerse en el mismo rango las aseguraciones, para las cuales debe tener una cámara o tribunal.

El objeto más importante para una nación comerciante, son los tratados ventajosos con los estados vecinos. Ella debe

---

<sup>33</sup> En España tenemos compañías de casi todos los ramos de la industria.

procurarse, por su medio, la entrada y despacho de sus mercaderías y una disminución de los derechos de entrada; en una palabra, un comercio sólido y ventajoso. Las personas que se emplean para negociar estas suertes de tratados, deben conducirse con mucha prudencia, estar bien instruidos en el comercio, y pesar las ventajas y perjuicios que de ellos pueden resultar a las dos naciones contratantes. Cuanto más poderoso es un Estado, y respetado de sus vecinos, tiene más proporción para gozarlos y concluirlos más ventajosamente.<sup>34</sup>

Un Estado que quiere hacer florecer su comercio no puede estar sin un banco, en donde los comerciantes puedan ir a recibir el pago de las sumas que les son debidas. Un establecimiento semejante exige mucha rectitud y un crédito bien establecido. Como

---

<sup>34</sup> Siempre España ha tenido infinitos tratados ventajosísimos al Estado, como se lee en varias historias, y el último que acaba de concluirse entre nuestra corte y la de Constantinopla, dará un auténtico testimonio en los siglos venideros de la intrepidez del alma grande de nuestro esclarecido soberano don Carlos III, que Dios guarde, y de su magnánimo desvelo continuo que tiene en promover la felicidad de sus vasallos. Este tratado ya ha producido el de Paz y Amistad con el rey y regencia de Trípoli. Cuyo ejemplo podemos esperar que cuanto antes imitará el rey de Argel; y así podremos prometernos la pública seguridad del Mediterráneo, el aumento de la pesca y el comercio de la Península. Gracias a Dios, ya no estamos en la perniciosa preocupación de dudar si los príncipes cristianos pueden hacer tratados de paz con los infieles. El pueblo de Dios hizo varias alianzas con los idólatras antes del nacimiento del cristianismo. Los emperadores y los reyes cristianos las han firmado con los paganos y los infieles. La razón justifica todos estos tratados. Nosotros amamos siempre nuestra libertad, que no aborrecemos a los infieles y no hay cosa más conforme a la ley natural como el designio de oponer aliados a ciertos enemigos. El uso actual de las cortes cristianas, sin exceptuar la de Roma, se une a los ejemplos antiguos, y a la razón que los autoriza casi todas las potencias de la Europa tienen alianzas con los mahometanos y con los infieles. Yo no me detendré en referir las ventajas que resultan de estas paces. Las de las alianzas nuestras con los moros se patentizan en los tratados que corren ya impresos por España. Las que ha conseguido la Francia por las alianzas que tiene con la *Puerta*. Los beneficios que han procurado a la religión cristiana y al comercio de toda la Europa, la demuestra, por menor con elegancia grande, el insigne señor De Real en el tomo V de la **Ciencia del Gobierno**, que trata del derecho de Gentes, desde la pág. 616 hasta la 702. [La tradición otomana tribal de desahogar los asuntos comunes en la *Puerta* de la tienda del sultán, trascendió y sublimó durante la era imperial como referente al trono. La obra clásica sobre el Sultanato otomano es: Lybier, Albert. **Government of the Ottoman Empire**. Cambridge, Mass. 1909. Ver especialmente el cap. VI].

lo supone fondos considerables, es conveniente que los que se encargan de hacerlos, y principalmente los aseguradores se obliguen a establecer su crédito de manera que el banco jamás llegue a faltar.<sup>35</sup>

El objeto de estas suertes de bancos, es prevenir el daño que causa al comercio la carestía de dinero; y, en efecto, influye tan fuertemente sobre él, que el Gobierno jamás pondrá sobrada atención sobre este artículo. El debe no solamente hacer registrar las especies para que tenga la seguridad que llevan el quilate definido, y su valor intrínseco, sino también prohibir el curso de monedas extranjeras que no sean de buena ley, para prevenir los abusos del cambio y otros semejantes.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> El Banco Nacional que tenemos en Madrid, establecido por nuestro soberano reinante [Carlos III], bajo la innovación de San Carlos, ha de dar en breve tiempo pruebas evidentes de la inteligencia y sagacidad de sus administradores, y del provecho grande que hace a la nación y al comercio. Lo que muchos lo tienen ya bien experimentado. [El Banco de San Carlos fue establecido en 1763, pero no era una institución meramente bancaria, sino que operaba como organismo de fomento. Financió las obras públicas, estimuló el comercio y aprovisionó al ejército. Fue constituido con un capital de 300 reales formado con recursos provenientes de la Real Hacienda, de los propios y arbitrios de los pueblos, de las órdenes militares, de los particulares, de las temporalidades expropiadas a los jesuitas y de las comunidades indígenas americanas. El proyecto fue ideado por Floridablanca.]

<sup>36</sup> Las discretas providencias de su majestad con las cuales queda aumentada la moneda de oro en España, ha producido unas ventajas tan considerables, que por ser tan públicas las callo. Yo me animo a decir, fundado en los perjuicios que causa a los intereses de España, que la moneda de plata, principalmente los pesos duros, que valen cinco pesetas cada uno. Fuera muy ventajoso para el Estado que se les diese el valor de seis pesetas como el *gros ecu* de Francia. Este es el más oportuno medio para impedir la salida de nuestra moneda y la exportación de tan buena plata a las naciones extranjeras. La ganancia grande que hacen los comerciantes que traspasan nuestros pesos fuertes a la Francia, Inglaterra y Holanda, les obliga a amontonar nuestros pesos y sacarlos del Reino con perjuicio considerable del Estado, en daño del comercio, y en contravención de nuestras leyes y fomento del contrabando. Las tres referidas naciones, y todas aquéllas en donde nuestros pesos fuertes valen seis pesetas, o seis libras, o seis libras tornesas, hacen del comercio de la India y la China con el dinero de España, y en esto no me engaño. De lo que resulta que un comerciante español, que tiene cien mil pesos fuertes para hacerlos pasar a Francia, o a las referidas naciones, gana una peseta por cada uno de ellos, por consiguiente, el beneficio de cincuenta mil libras tornesas o cincuenta mil

Siendo el alma del comercio, el crédito y la buena fe, el Gobierno debe hacer una ordenanza que regule el cambio, como también todo lo que concierne la navegación, y sobre todo hacer observar una justicia exacta e imparcial en todos los negocios del comercio. Él debe tener almirantazgos y tribunales que los regulen, en los cuales los comerciantes no deben de ser admitidos por jueces, cuidando que todo corra con orden y de modo más ventajoso para el público.

Aún conviene hacer otros reglamentos de comercio, entre otros para los corredores, que les obliguen a cumplir sus deberes del modo más exacto y más íntegro. La policía, por su parte, debe velar por la seguridad de los campos y procurar a los viajeros las comodidades necesarias; en una palabra, nada debe desperdiciarse de cuanto puede servir de ventaja al comercio.<sup>37</sup>

Todo esto no puede excusarse sin una cámara, junta o tribunal particular de comercio, al que no deben ser admitidos los comerciantes, porque una cosa es comerciar y otra decir las disputas y negocios que conciernen a este ramo de la economía política. Esta cámara es de suma importancia para confiar su

---

pesetas. Pero los cincuenta mil pesos y las cincuenta mil pesetas de beneficio, no vuelven a entrar a España, ni las reembolsa el comerciante sino con mercaderías que se consumen, de las cuales no queda vestigio alguno. Después los comerciantes franceses, ingleses, holandeses y los demás que han recibido de mano de los españoles el peso duro, sobre el pie de cinco pesetas, o cinco libras tornesas, y diez sueldos de beneficio que suele dárselos, los llevan por toda la costa de la India en donde pasan por seis libras tornesas. Por consiguiente, ellos hacen la misma ganancia de mano a mano como los comerciantes españoles. Y esto precisamente es lo que hace salir el dinero y la plata de España, para no volver a entrar más en ella. De esta evidencia palpable se sigue, que parece sería útil para impedir esta funesta exportación de dinero perniciosísima al comercio, y tan contraria a los verdaderos intereses de la nación, hacer valer seis pesetas a cada peso duro de España, como en Francia las vale el *gros ecu*. El Estado ganaría tanto en este aumento, como el particular. La Real Pragmática de 17 de Julio de 1779, que aumenta el valor de la moneda de oro, ha cerrado el paso a toda exportación de esta especie, con ventaja considerable para España.

<sup>37</sup> Los corredores de cambios, estas personas públicas constituidas por el rey en sus empleos, son los resortes más activos del comercio bajo cuya conducta descansa la buena fe de los comerciantes en sus negocios. El Real Colegio de Corredores de Cambios de Barcelona logra una reputación tan extendida por la fidelidad de sus individuos, que me reconozco incapaz para poderla explicar.

dirección a un Ministro solo y es tan constante que en la misma Francia en donde todos los negocios y litigios pasan por manos del Ministro, no ha podido dispensarse establecer allí una de esta clase.<sup>38</sup>

## **CAPÍTULO XI**

### ***De la circulación del dinero***

**L**o comercio no puede florecer no circulando el dinero, y el uno no puede subsistir sin el otro. Esta circulación es tan importante, aún para el Estado, que ella merece una atención particular, otro tanto mayor, que los medios que tengo indicados para hacer florecer el comercio, pues no bastan para procurarla.

La dificultad del cambio ha obligado a los hombres a emplear oro y plata para fijar el valor de las cosas, o a lo menos pagarlo; y para evitarles la pena de asegurarse de la bondad de estos metales, los soberanos se han empleado en cortarlos en piezas de diferente magnitud y de diversa forma, a las que han pegado un precio fijo e invariable: y a estas suertes de piezas se da el nombre de dinero o moneda. Estas especies no son señales del valor de las mercaderías, como algunos se lo han falsamente imaginado, lo que les ha motivado a sacar consecuencias falsas y absurdas. Porque aún que las mercaderías tengan un valor intrínseco, no puede conocerse sino por comparación, en lugar que no es lo mismo en cuanto el oro y la plata. Finalmente, la circulación de dinero no depende absolutamente del despacho de las mercaderías, atendido que se emplea a todo otro uso fuera del comercio. Tampoco es más que un simple signo de su valor, atendido que si esto fuera, los súbditos no podían contribuir a los gastos del Estado; y estos pagos se hacen en estas especies de dinero, y son según el modo con que están regulados, y se les hace entrar y salir de la caja del Estado los que hacen la circulación del dinero más o menos fuerte.

---

<sup>38</sup> A la Real Junta General del Comercio, y a sus subdelegados, compete el conocimiento económico y gubernativo de estos sujetos. Véase el tomo III de la **Práctica Universal Forense** del noble señor don Francisco Antonio de Elizondo, del Consejo de su Majestad, y Fiscal Civil de la Real Cancillería de Granada. Pág. 168.

Siendo pues el dinero un medio general para procurarse las cosas necesarias en nuestras necesidades o imaginarias, es fácil ver que debe haber una relación entre ellas, según el uno, o la otra, sea más o menos abundante. La circulación del dinero es, pues, para los comerciantes un medio inagotable para procurarse las cosas necesarias según la relación que el dinero tiene con ellas, y consiste en que el dinero nunca falte y que cada uno le tenga para hacer de él, el empleo que considere a propósito para sus intereses.

Para que haya una relación igual entre el dinero y las mercaderías y otros efectos, es preciso que ni uno ni otros varíen jamás, porque si esto sucede, poco importaría entonces que el dinero fuese o no abundante. Un Estado que no tuviese comercio alguno con sus vecinos, y cuyos súbditos gastasen igualmente sus bienes, vería sin cesar circular el dinero en su país. Este sería tan fuerte, tan poderoso y tan dichoso como otro igualmente poblado, y que tuviese diez veces más dinero que él. Pero como no hay Estado semejante en el mundo, suceden a menudo en el precio del dinero y las mercaderías variaciones cuyo efecto voy a explicar sobre la circulación de las especies.

Cuando disminuye la circulación del dinero, estamos obligados necesariamente a abstenernos de una infinidad de mercaderías que necesitamos; éstas bajan de precio y esta disminución influye sobre todo el resto. Los artífices no pueden hacer la misma ganancia y haciéndose el dinero más raro de día en día, no hallan espacio y mueren de hambre. Sucede lo contrario cuando la circulación de las especies aumentan. Las cosas necesarias aumentan de precio, porque de ellas se hace mayor consumo. Haciéndose el dinero más común, bajan los intereses, las mercaderías se multiplican, su precio disminuye, se exportan muchas más a los países extranjeros y la actividad de los artífices aumenta.

Cuando faltan las mercaderías en un país, aunque la circulación sea la misma, es preciso atribuirlo a la fortuna o al Gobierno. Esto sucede, por ejemplo, cuando se atropella a los súbditos, cuando se enerva su industria, cuando se desprecia a los comerciantes y artesanos, cuando se adquiere dinero por medios fáciles, o que muchas personas se apliquen a una misma profesión. En todos estos casos, la circulación disminuye, nos vemos

precisados a sacar de los extranjeros las mercaderías que necesitamos, las especies bajan también y todo el Estado lo padece. Al contrario, el aumento de las mercaderías hace más fuerte la circulación. Ellas bajan de precio, los extranjeros sacan más y el Estado se enriquece.

Se sigue pues, que el Gobierno nunca estará sobrado vigilante para la circulación del dinero, atendida la influencia que tiene sobre las mercaderías, y obviar todo lo que puede disminuir su abundancia. Siendo fácil remediar aquellos males, cuya causa se conoce, voy a examinar las que aflojan y relajan la circulación o que disminuyen la cantidad de especies.

No hay cosa que afloje más la circulación que la desconfianza y el temor que se tiene de que el dinero y las mercaderías no tengan una igual proporción. Las causas de esta desconfianza son, o externas, o internas. Yo pongo en el número de las primeras las guerras, las piraterías que se ejercen en el mar, etc. Yo he indicado en el capítulo precedente los medios para obviar estos accidentes. En estos casos son necesarias las aseguraciones. Cuantos más aseguradores o compañías de seguros hay, más personas tienen recurso a ellas; cuanto más disminuyen las aseguraciones, más aumenta la confianza. La riqueza de la nación y las leyes favorables a los aseguradores, son dos cosas utilísimas en el caso de que se trata.

Las causas internas de la desconfianza son tan numerosas, como las faltas que puedan cometerse contra las reglas del Gobierno. El defecto de leyes afloja la circulación del dinero. Las más considerables son los impuestos, que exponen a los comerciantes a pesquisas y vejaciones continuas, la tiranía de los soberanos y la mala administración de justicia, de que no se sirve sino para chupar la subsistencia de los súbditos, el defecto de crédito, la mala fe, intereses exorbitantes, y en fin, el defecto de orden en la acuñación de la moneda, la mala calidad de las especies y las variaciones a que están sujetas.

La ganancia que se hace fuera del comercio es también un obstáculo grande para la circulación; porque desde que los hombres hallan mayor provecho en otra profesión, se aplican a ella enteramente. De este número puede contarse la suerte, o el azar,

por cuyo medio nos enriquecemos sin trabajo; por ejemplo, las loterías que deben absolutamente prohibirse, la usura, la fullería, y otros medios de vivir ilícitos; y como no es solamente la ganancia, sino también el honor el que hace obrar a los hombres, es menester poner el comercio en honor a fin de que los que se han enriquecido por este medio continúen en ejercerle. La Inglaterra es el sólo país en donde no hay falsos perjuicios contra esta profesión. El comerciante es allí tan honrado como el hidalgo.<sup>39</sup>

Otra causa que relaja la circulación del dinero, son las sumas considerables que salen del Reino. Cuando el comercio exterior se extenúa, porque la nación esta obligada a pagar todos los años la balanza en dinero contante, cuando para subvenir las urgencias del Estado para sostener una guerra ruinoso y proveer a los súbditos, salen crecidas sumas del país que el soberano procura en llenar sus arcas a cualquier precio que sea; que los favoritos, los ministros y los empleados aprovechan y se valen de la riqueza del Gobierno para enriquecerse por caminos ilícitos, y hacen impunemente parada y ostentación de sus riquezas, necesariamente es preciso que la circulación disminuya.

Las causas que impiden la circulación del dinero, siendo tales como acabo de decir, es fácil ver que para ponerla en vigor es forzoso hacer renacer la confianza en el comercio, hacer de modo que los comerciantes hagan una ganancia honesta e impedir que el dinero salga del Reino. Ved aún otros medios para aumentar la circulación.

---

<sup>39</sup> La experiencia de la utilidad de las loterías, las abona en España y en otras potencias discretas. El comercio está en grande reputación en España, como a más de la experiencia lo acreditan la real estimación y su influjo. Sus reales ordenanzas, y finalmente el exquisito y eruditísimo **Libro de la Nobleza Comerciante**, que dio a luz el célebre Abate Coyer, y ha traducido con mayor elegancia al castellano, con utilísimas notas propias, el insigne sabio y noble señor don Jacobo María de Spinosa y Cantabrana, del Consejo de Su Majestad, y Fiscal Civil de la Real Audiencia de Barcelona; con cuya lectura, y con el solo discurso elocuente que la procede por preliminar del traductor, quedaría convencido el autor de estos **Elementos**, que no es Inglaterra la sola potencia que tiene en grande estimación a los comerciantes. España está bien persuadida, que el comercio es el que puede atraer a un Estado todas las riquezas.

Es preciso, luego examinar en qué estado se haya la circulación. De ella se juzga por la mayor o menor extensión del comercio y por el precio de las mercaderías. Para tomar un medio justo y conocer la cantidad de dinero que circula, es preciso examinar la balanza durante una veintena de años y más, conocer el valor de las tierras, los víveres, la naturaleza de los intereses, las sumas que provienen de los impuestos, atendido que ellos estén bien arreglados.

Si las sumas que circulan no son bastante crecidas, es preciso aumentarlas. La dificultad esta en saber ¿si es conveniente, que el soberano pida prestado dinero a los extranjeros, para hacerle circular en el Reino? Algunas personas tienen este medio por utilísimo; pero yo defiendo que no debe recurrirse a él, sino en la postrera extremidad. Porque sin contar los intereses que hacen salir todos los años crecidas sumas fuera del Estado, y que le empobrecen de más a más, la nación se hace dependiente de otra y el Estado se haya en termino más lamentable y digno de compasión, cuando los extranjeros llegan para retirar sus fondos y capitales.

El establecimiento de una compañía de comercio, a la que interesen los extranjeros, es mucho más útil. Su dinero se hace propio del Estado y los intereses que ellos sacan no es más que una simple ganancia que el comercio les procura, y cuya mayor parte queda en el país. El medio más seguro para hacer circular el dinero es la excavación y beneficio de las minas, y el comercio con los extranjeros. Este último medio hace que su dinero se extienda igualmente sobre todas las mercaderías y que la circulación aumente.

No hay una cosa más útil para el mismo efecto, que el establecimiento de un banco. La circulación aumenta y el comercio recobra un vigor nuevo; es menester solamente observar que nada más tiene que esperar un Estado, cuando una vez ha perdido la confianza de sus súbditos.

Cuando un Estado es rico y poderoso, y que no se trata sino de hacer circular el dinero que tiene en sus cajas, el medio es mucho más fácil. Un monarca que tiene prudencia y ve que los tesoros que ha amontonado impiden la circulación, puede

reponerla en vigor aumentando el número de sus tropas, abriendo canales, construyendo plazas y por otros medios semejantes. Cuando se remonta al origen de la desconfianza que reina, puede disiparse por medio de buenos reglamentos; y por otra parte, un soberano puede dar vigor a la circulación, empeñado a las personas ricas a hacer gastos proporcionados a sus facultades.

Se observará, en fin, que es muy bueno hacer de modo que el dinero circule igualmente en todas las provincias de Estado. El dinero fluye naturalmente en la capital, por cuyo medio las provincias apartadas se hayan desproveídas, lo que produce consecuencias bien funestas. Las mercaderías bajan de precio, y por falta de poderlas despachar, se desprecia y olvida la agricultura. Pertenece, pues, a la prudencia del Gobierno, el hacer circular el dinero por todas ellas, enviando a las tropas de cuartelas, haciendo campamentos y dándolas a los gobernadores que hagan buenos gastos; y en fin, estableciendo en ellas manufacturas y fábricas.

## **CAPÍTULO XII**

### ***Del crédito***

**E**l crédito contribuye tan fuertemente en hacer florecer el comercio y el tráfico en la circulación del dinero, y en bien del Estado, que es conveniente hablar de él alguna cosa. Cuando un hombre tiene más dinero del que necesita para subvenir a sus urgencias presentes, tiene costumbre de poner el superfluo o sobrante en renta o en el comercio, mediante un cierto interés fijado por la ley, principalmente cuando está seguro de poderlo recobrar siempre que quiera; y la confianza que él tiene sobre este punto se extiende sobre las demás partes del comercio. El crédito no consiste sino en la confianza que un hombre tiene con otro hombre, y que le empeña a librarle el dinero y los efectos en que puede necesitar.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> No puede tener crédito una nación cuando son muy frecuentes en ella las quiebras. Sin crédito no puede tener comercio, sin comercio no pueden florecer las artes y sin éstas ha de perecer un Estado. Tenemos leyes muy propias para evitarlas en España;

La seguridad del prestador está fundada, o sobre la persona, o sobre las cosas. La primera consiste en la confianza que él tiene de que sus negocios están en buen estado, que tiene prudencia, orden, economía y probidad. La segunda es ampararse o tomar en prenda los bienes, muebles o inmuebles del deudor, sea poniéndose actualmente en posesión, sea asegurándose de su deuda por actos, papeles u otros medios semejantes. Aunque la primera sea más cierta que la segunda, sin embargo, está sujeta a tantas dificultades y contratiempos, que tiene más extensión que la otra en el comercio y el tráfico. La policía debe pues aplicarse en establecer bien la primera, y cuando las leyes tienen cuidado de providenciar sobre el asunto, la seguridad de las personas es tan cierta como la que está fundada sobre las cosas.

El cambio que se dé a un tan grande recurso para hacer florecer el comercio y facilitar la circulación del dinero, es el efecto de un crédito fundado sobre la seguridad de las personas. Hay dos suertes de cambios, el uno consiste en el transporte de una deuda y un pago a otro; el otro, en una promesa por escrito de pagar dentro de cierto tiempo y lugar determinado, la suma o partida que se ha convenido.

El primero tiene lugar en el comercio entre todas las naciones y su fin es ahorrar los gastos que costaría la remesa de las especies. Él supone una deuda real y que dos comerciantes en correspondencia y teniendo cuentas que arreglar, usan pagar los billetes que se dirigen recíprocamente. Dos cosas hay aquí que observar, el número de cambio y su curso. Por medio del número se conoce el valor intrínseco de dos monedas diferentes, comparándolas entre sí; por ejemplo, lo que valen cien libras esterlinas pagadas en Hamburgo. En cuanto al curso, depende en parte de las deudas que un Estado ha contraído y parte del crédito que tiene. Unidas estas dos circunstancias, son lo que se llama

---

sin embargo, son sobradamente comunes. Yo he tenido la satisfacción de ver, que oía con gusto la Academia de Jurisprudencia de Barcelona un discurso que produce en ella la utilidad que se seguirá de la observancia de la Constitución I, del tít. 1º del libro o del volumen I de las Constituciones o Leyes de Cataluña, que es la observancia de la pena que impone a los fallidos, en donde indican algunos medios para evitar la frecuencia de las quiebras fraudulentas.

curso del cambio; y no hay ramo alguno del comercio sobre el cual tenga mayor influencia el Gobierno que sobre este, y por esto pide una particular atención de su parte.

La segunda especie del cambio, o las promesas por escrito por las cuales nos obligamos a pagar cierta suma en el tiempo convenido (que llamamos vales), tienen igual fuerza de dinero y en esta calidad puede pasar de una mano a otra. Estas suponen una circulación de dinero y piden, asimismo, la atención del Gobierno. Por ejemplo, a él toca velar sobre las deudas de los comerciantes, sobre sus libros de cuentas, etc.

En general, el Gobierno debe hacer sobre estas dos especies de cambios los reglamentos necesarios para mantener el crédito y facilitar la circulación de las especies. Sobre todo, en todas las dificultades que sobrevienen a este objeto, debe observar la justicia más exacta y la más imparcial; porque un cambio bien establecido aumenta el crédito de la nación en el extranjero y sobre este punto habría muchas cosas que decir. Una nación que está obligada a pagar con dinero contante, pierde a proporción que el curso del cambio es más bajo.

El crédito que cada particular tiene, se llama un crédito particular. Este mismo crédito cuando tiene lugar entre la mayor parte de los súbditos, y que está asegurado por las leyes, se llama un crédito general y facilita el comercio con el extranjero, igualmente que la circulación del dinero. Nunca el Gobierno está sobrado atento sobre este particular. Los deudores deben ser obligados a pagar y castigadas severamente las bancarrotas fraudulentas. Como la usura daña al crédito y al comercio, y nada al contrario, le facilita más que la modicidad de los intereses, se debe impedir la usura y todos los contratos usurarios. Sin embargo, no deben fijarse sobradamente bajos porque esto dañaría al crédito.

El crédito común se diferencia del crédito nacional, en que éste está fundado parte sobre las compañías de comercio, los bancos u otros fondos del Estado, y parte sobre el del soberano. Es útil, pues, que haya bancos y otros fondos públicos en donde las gentes ricas puedan poner su dinero a interés. Porque teniendo dificultad en poner a interés sus capitales, el defecto de estos

fondos públicos es a menudo causa que el dinero sale del Reino, y que el crédito y la circulación caen enteramente.

Para que las acciones, los billetes del banco, asimismo que los de las compañías de comercio, no dañen al crédito ni a la circulación, es menester hacer de suerte que tengan curso y que pasen del mismo modo que el dinero de una mano a otro; y para este efecto el Gobierno debe ponerles en crédito. La confianza que hay en ellos depende de la seguridad que en ellos mismos se encuentra; y nada puede establecerse de cierto sobre este punto, porque depende de la riqueza del Estado, del valor de los impuestos, de los gastos que está obligado a hacer, en una palabra, de infinidad de accidentes que no se pueden prever; pero esto no impide que no se deba tener fe en ellos, cuando el Estado está bien gobernado, que las compañías se mantienen y que se pagan exactamente los intereses. El Gobierno nada debe omitir sobre este objeto, porque cuando los fondos públicos pierden su crédito nos privamos de infinidad de recursos en las necesidades.<sup>41</sup>

Un soberano nunca velará sobrado para conservar su crédito. Todo hombre que pierde el suyo, nada más tiene ya que esperar; pero aún es una desgracia mayor para el primero no poder hallar las mismas que puede necesitar y esto por no haber sabido manejar su crédito. El medio de establecerle es pagar exactamente los intereses del dinero que pide prestado, cumplir las obligaciones que ha contraído con sus súbditos y de ningún modo abusar de su autoridad para hacerles daño.

### **CAPÍTULO XIII**

#### ***Otros medios de hacer florecer el orden económico, moderando el precio de las mercaderías y de las demás cosas necesarias a la vida***

**A** demás de los medios que acabo de indicar para hacer florecer el orden económico, hay muchos otros que tienen el mismo fin; y pueden ponerse de este número

---

<sup>41</sup> Sin el auxilio de los billetes que han corrido en España como dinero efectivo, durante esta guerra pasada con Inglaterra, hubiera parecido mucha parte de la riqueza nacional.

los que enseñaré en el libro siguiente, para mantener el buen orden entre los súbditos. Cuanto más orden hay entre los miembros de un Estado, más florece el orden económico y más dichosos son todos ellos. Sin embargo, aún hay otros que tienen tanta influencia sobre él, que no puedo dispensarme hablar de ellos aquí un poco.

Pongo en el primer rango el precio moderado de las mercaderías y las demás cosas necesarias a la vida. Yo he mostrado arriba la influencia que tenían sobre las mercaderías, la agricultura y el tráfico, y principalmente sobre el orden económico; y puede añadirse la población. La carestía de las mercaderías es, sobre todo, perjudicial a los pobres y hace que infinidad de gentes se expatrien por la dificultad que hallan es subsistir, no obstante las penas infinitas que se toman para lograr su sustento. Aún hay más: las personas ricas, principalmente las que viven de sus rentas, están muy distantes de amar un país en donde la carestía de los víveres les obliga a privarse de infinitas comodidades, de que no se pueden abstener.<sup>42</sup>

La mayor parte de las gentes se imagina que la carestía de víveres es una secuela de la riqueza de un país, y esto es verdad, como yo le he probado hablando de la circulación del dinero; pero no debe creerse que ella sola sea el origen de la carestía de las mercaderías; muchas otras cosas pueden contribuir a ella. Independiente de algunas desgracias accidentales que hacen encarecer los víveres por cierto tiempo, puede aún provenir de los impuestos establecidos sobre las mercaderías, de la pereza de los habitantes, del mal estado de la agricultura, de la excesiva codicia de ganancia, de las preferencias que se dan a los mercados y otros abusos semejantes.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Sobre este particular, como igualmente sobre todos los demás puntos de que trata la vasta inteligencia del nunca bien elogiado señor Domat, puede verse el tít. 7, lib. I, del **Derecho Público**, en donde da los medios para hacer abundar todas las cosas en un país y trata de las ferias y mercados, indicando los más sabios reglamentos para impedir la carestía de las cosas más necesarias.

<sup>43</sup> Yo no dejaré de repetir siempre que se me ofrezca ocasión oportuna, que la agricultura no la tenemos en España en aquél grado de esplendor que se merece su utilidad. Mucho han discurrido los ingenios sobre este particular, pero les queda aún infinito que descubrir. La agricultura es la base de la felicidad pública. Ella sola es

Los impuestos están tan mal arreglados en la Alemania y en la mayor parte de los otros pedazos de la Europa, que se ponen sobre las mercaderías y sobre las cosas más necesarias a la vida. Es verdad que las arcas de los príncipes sacan provecho de ellos, pero el orden económico padece mucho por esta causa porque las mercaderías no se venden; mientras no se tome otra ruta, no hay que esperar ver floreciente el orden económico. Nuestros príncipes alemanes infelizmente se han aprovechado demasiado del ejemplo de los holandeses; ellos deberían haberse percibido del daño que los impuestos que han establecido sobre los víveres, han causado a su país. Ellos no lo han sentido mientras han sido dueños del comercio de Europa, y si no lo son hoy en día, a esto sólo deben dar la culpa. El de los ingleses ha ido siempre en aumento, porque han seguido otras máximas en el establecimiento de los impuestos y los demás estados deberían aprovecharse de su ejemplo.<sup>44</sup>

Para que las mercaderías sean baratas, es menester que sean abundantes y no pueden serlo a menos que la agricultura no esté en vigor. Los ingleses, con el objeto de animar la agricultura y moderar el precio del trigo, han imaginado un medio que a primera vista parece que debe producir un efecto todo contrario. En lugar de cargar el grano de imposiciones, o de prohibir su salida, han concedido una recompensa a los que extraigan más, con tal de no excederse un cierto precio. En consecuencia de este reglamento, la

---

bastante para suprimir toda la mendicidad; y es así, pues el más mínimo de sus ramos produce ventajas considerables al Estado. Muchas pruebas de esta verdad nos ofrece la experiencia, y la célebre y elegante **Memoria** sobre las utilidades y cultivo del colzat, [El colzat es el grano oleaginoso que produce la colza, una especie de col roja] y sobre el modo de extraer el aceite de su semilla que con universal admiración y aplauso corre impresa, y leyó en el día 10 de junio de 1772 a la Real Academia de Ciencias Naturales y Artes de Barcelona, su dignísimo socio, Censor y Director de Agricultura D. José Navarro Más y Marquet, Abogado de la Real Audiencia de Cataluña, y señor de los Lugares de Tudela y Carás. Sujeto en quien no sólo esta **Memoria**, sino también varios empleos que han obtenido y otras muchas producciones que ha dado al público, le caracterizan de abogado perfecto y conforme a los deseos del actual Gobierno. Amigo que me ha prestado con liberalidad el original francés para esta traducción, que a no sonrojarle su modestia, haría ver con placer lo mucho que ha trabajado para la patria y para mi instrucción en particular.

<sup>44</sup> En ninguna potencia son más moderados, ni están mejor administrados los impuestos y los tributos, como en España.

agricultura se ha hecho floreciente, el trigo ha quedado siempre en un precio moderado y el de las mercaderías jamás ha aumentado. Este expediente es el fruto de una grande sagacidad de una prudencia consumada, pero no es practicable sino en Inglaterra, porque es un Reino aislado. En cuanto a la Alemania, que está dividida en diferentes estados independientes los unos de los otros, se debe, para hacer florecer allí la agricultura, emplear los medios que yo he indicado arriba.

Este expediente de los ingleses fuese practicable entre nosotros, no debe esperarse que nosotros prohibamos la salida de los granos, ni que hagamos leyes contra los gorgojos, ni que establezcamos almacenes; y es la razón que nosotros creemos estar siempre en ocasión y a tiempo de tenerlos a un precio moderado, y que miramos a la Alemania como un granero público; pero esto no debe impedirnos de seguir los reglamentos que tengo prescritos, no sólo relativamente al trigo, sino también respecto de la mayor parte de las demás mercaderías.

Por ejemplo, la policía debe de tasar las mercaderías absolutamente necesarias, como el pan, la carne y la cerveza, y jamás dejar a los negociantes la libertad de venderlas al precio que les parezca. Ella debe, sin embargo, tener cuidado en que los reglamentos que hace sobre este objeto no dañen, ni a los negociantes, ni a los artífices, y para este efecto debe hacerse dar las instrucciones necesarias; debe aún por medio de compras bien manejadas, procurar que las mercaderías sean cada vez más baratas. Estas suertes de tasas son igualmente necesarias para las drogas y una infinidad de otras cosas de que absolutamente no podemos abstenernos.

Siendo la madera y la leña un artículo extremadamente esencial para las cosas caseras, es menester también tasarla como queda arriba dicho, relativamente al país en que se vive; y aunque estas suertes de tasas parece que no pueden tener lugar por relación al alquiler de las casas, deben, sin embargo, impedirse que sea demasiado caro, porque cuanto más necesarias son estas cosas, más su carestía influye sobre el comercio extranjero y el orden económico.

La influencia que las ciencias y las artes tienen sobre el orden económico, es tan grande que yo no puedo dispensarme de decir aquí de ellas alguna cosa, aunque yo debo tratar de ellas largamente en el tercer libro. Más de que los sabios pueden dar a los manufacturadores, los fabricantes y los artesanos muchos avisos útiles, puede asegurarse que sin las artes y las ciencias, un Estado jamás podrá florecer, ni los que ejercen las profesiones llevarlas al punto de perfección que se requiere. El conocimiento del tiempo que se adquiere por medio de las ciencias, es útil a todos los diferentes estados de la vida y provee a los obreros y artistas el medio para adquirir mil conocimientos útiles y para perfeccionar sus obras.<sup>45</sup>

Otro establecimiento muy útil que se ha hecho en nuestro siglo, son las gacetas, los diarios y los papeles periódicos, por cuyo

---

<sup>45</sup> El restablecimiento de los estudios reales en la corte, da a comprender la estimación que tienen las ciencias en España y la acreditan tantas universidades, colegios, academias y sociedades como tiene establecidas, en los privilegios acordados, al cúmulo prodigioso de literatos que incesantemente se van reproduciendo en ellas, como honra y provecho del Estado. Tenemos la gloria de que nuestros escritores han sido, en todo género de literatura, los maestros de todas las naciones que pasan en el día por más cultas. Así lo tiene célebre el *monseieur* Linguet en la dedicatoria a la Real Academia Española, de su obra sobre el teatro español, y el erudito y valeroso capitán Antonio Aluigi, en la vida que nos ha escrito del insigne poeta Metastasio. [La vida cultural en España fue muy intensa a partir de la entronización de la Casa de Borbón: Felipe V creó a la Real Academia Española en 1714, la de Historia en 1748 y la Biblioteca de Madrid en 1716. Fernando VI instituyó a la Real Academia de las Tres Nobles Artes en 1757, y Carlos III a la Sociedad Económica de Madrid en 1775 y la Academia Práctica de Leyes y Derecho Público en 1761; asimismo, reorganizó al Colegio Imperial de Madrid, que convirtió en los Reales Estudios de San Ildefonso en 1770, y sustituyó a los religiosos con profesores laicos. Igualmente, se crearon diversas instituciones académicas, como la Academia de Ciencias, donde se impartían cátedras de física, química, historia natural y astronomía, entre otras asignaturas. La vida cultural fue sustituyendo e imponiéndose a los prejuicios religiosos, naciendo una nueva atmósfera ilustrada en la cual surgió el Jardín Botánico, la Academia de las Tres Artes, el Gabinete de Historia Natural, el Laboratorio Químico y la Academia de Ciencias Naturales. En este último se hacían exposiciones de los adelantos mecánicos mundiales y en su seno funcionaba un Observatorio de Astronomía. Finalmente, hay que consignar que la Academia de Medicina de Madrid se organizó en 1733 y la Conferencia de Físicos de Barcelona en 1770, transformada en la Real Academia de Ciencias en 1770].

medio se sabe todo lo que pasa en todas las diferentes partes del mundo, y también los descubrimientos que sea han hecho. Los sabios pueden servirse de ellos para dar infinidad de instrucciones útiles a los artífices y los comerciantes.

Los montes de piedad son también muy útiles a la sociedad. Como los usureros no presten ordinariamente su dinero, sino por muy crecidos intereses, es muy ventajoso para los pobres artífices que se hallan en necesidad, poder hallarle por un módico interés. Yo quisiera solamente que se exigiese el cuatro o cinco por ciento de interés y que se señalen bastantes fondos a estas suertes de establecimientos para que los fabricantes y artífices tuviesen siempre la proporción de hallar este recurso; porque la mayor parte de ellos muchas veces no pueden trabajar por falta de avances, lo que causa que el comercio se minore y extenúe.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> En España son innumerables esos montes de piedad y casas de socorro, con fondos pingües para aliviar las necesidades de los particulares por medio de un cortísimo interés. Ahora acaba su majestad de aprobar el que han formado algunos abogados, escribanos y procuradores de Barcelona. Por medio de gremios, comunidades, colegios, academias o asociaciones, me parece que podrían constituirse varios montes o casi un Monte Pío general utilísimo al Estado. Pues así los individuos de varios colegios, gremios, cofradías y comunidades, pagan voluntariamente cada mes o cada semana, la contribución que se ha impuesto para que en caso de enfermedad, imposibilidad y muerte, pague el cuerpo los gastos que todas estas cosas pueden ofrecer. A las hijas de los maestros o asociados les conceden varias prerrogativas, que traspasan al propio esposo que quieren tomar del mismo gremio o asociación, sirviendo ellas solas de dote, que les facilitan un matrimonio amable y ventajoso, y aumenta la población y los brazos útiles al Estado; y a las viudas y a los hijos e hijas les dan un socorro diario para poderse mantener; asimismo, si el grande y caritativo corazón de su majestad se dignase aprobar este proyecto de Monte General, dividido por gremios, clases o compañías, me persuado que fueran pocas las personas que no entrasen en ellos con gusto especial; y podrían asegurarse la subsistencia de la viuda y los hijos, si el marido o el padre llegase a perecer, las que hoy en día se hayan en la más infeliz situación por haberles faltado la mano laboriosa que les prestaba su pan. Y esta sola cristiana reflexión impide muchos matrimonios y destruye la población; lo que a mi ver se podría remediar con esta proyectada seguridad de que aún faltando las manos de la persona que gana el pan con su jornal, no quedaría familia en la dura precisión de haberle de mendigar. Estos montes gremiales no necesitan otra capitalidad, que la buena fe de los individuos que firman la obligación de mantener a las viudas mientras guarden viudedad y a la familia o hijos hasta determinada edad. Así se evitaría toda quiebra y mala versación, pues el dinero jamás estaría en mano ajena, sino que desde la mano de aquel que firmase la obligación habría de pasar a la de la viuda o hijos que

## CAPÍTULO XIV

### *De los reglamentos necesarios para quitar los obstáculos que impiden florecer el orden económico*

Después de haber dado las principales reglas que deben seguirse para hacer florecer el orden económico, nada más falta que indicar los medios que deben emplearse para quitar los obstáculos que pueden dañarle. Estos obstáculos son de dos especies, o de desgracias públicas, o bien de los

---

se hubiesen de socorrer. Cuya recaudación se les podría obligar a hacer cada semana o cada mes, para no distraer otras personas de su jornal. En la admisión se podría exigir ciertas circunstancias en los pretendientes, sin pedirles el menor interés. También las mujeres podrían tener sus montes separados si los quisiesen establecer, o unidos con los de los hombres si les diesen este permiso, conforme tiene congregaciones y cofradías que las han de mantener cuando se hallan imposibilitadas o en enfermedad. La cantidad que se señale para la manutención de las personas que se hubiesen de socorrer, podría ser tasada según las circunstancias de las gentes que se hubiesen de mantener. Dejando libertad a cualquiera para hacerse individuo de todos los montes en que quisiese entrar, como firmase la obligación de mantener a todas las personas alimentadas de los gremios en que entró. Pudiendo ser excluido de cualquiera, como faltase dos veces en satisfacer la obligación que firmó. No me parece que sea ajena de este lugar la insinuación o proyecto que voy a hacer. He leído las ventajas grandes que resultan de ciertos estados, de que la mujer noble ennoblezca al marido y sus descendientes. *Le ventre ennoblit*, el vientre ennoblece, dice el célebre señor Domat. Si la nobleza de sangre que tienen algunas muchas pobres, hijas de militares y paisanos nobilísimos, la confiere a sus maridos y su posteridad, no habría tantas sumergidas en el estado de solteras y de miserabilidad. Muchas no tienen vocación para entrar a los claustros. Tampoco las más tienen lo más necesario para casarse con sus iguales y en llegando a los 25 años, que ya no las socorre el Monte Pío Militar, se ven obligadas por no perecer, a hacer cosas que son incompatibles con su honor. Si trasciende en España esta nobleza, como se practica en varios países extranjeros, muchos hombres se casarían con ellas sin apetecer otro dote que esta prerrogativa que ama tanto la nación y el Estado ganaría infinitísimo dilatando la población. [No está demás que comentemos aquí el establecimiento del Monte de Piedad en la Nueva España. Su fundación fue un mérito del Conde de Regla, Pedro Romero de Terreros, quien se había distinguido por sus inclinación asistencial a los menesterosos. En 1767 concibió la idea de formar una institución que auxiliara a los desvalidos. En su proyecto, sin embargo, no sólo se comprendía a quienes eran víctimas de una pobreza permanente, sino también a aquellos que la sufrían temporalmente. Por medio de empréstitos, se quería ayudar a quienes lo necesitasen con frecuencia o incidentalmente.]

defectos de las leyes de la policía que miran a sus progresos. Yo voy a examinarlos cada uno separadamente.

En cuanto a las desgracias públicas, pertenece a la sagacidad del Gobierno preverlas y evitarlas cuanto la prudencia humana puede permitirlo. Una vez sucedidas, y que no es posible evitarlas, él debe hacer todo lo posible para hacerlas más soportables y detener su progreso del modo más pronto y eficaz. En estas ocasiones, es cuando un soberano debe hacer uso de los tesoros que él puede haber amontonado. Si los portugueses hubiesen seguido estas máximas, la desgracia que acaba de suceder a Lisboa, no hubiese tenido consecuencias tan funestas.\*

La guerra es uno de los mayores azotes que puede padecer la sociedad. Se sienten presto sus funestos efectos cuando se hace sobre las fronteras del Estado; y también cuando se hace fuera, ella no deja de dañar al orden económico por la abundancia de dinero que hace salir fuera del Reino. Ella obliga por otra parte a hacer fuertes levadas de hombres; por consiguiente, un soberano que ama a sus súbditos jamás debe emprender alguna sin extrema necesidad. En los casos en que no puede absolutamente evitarla, debe prevenir sus consecuencias, proteger el comercio, impedir la despoblación de sus estados, la que es ordinariamente seguida del hambre; en caso que la guerra se haga en los países extranjeros, sacar la subsistencia de sus tropas del mismo país que es su teatro.

La carestía de los víveres cuando es ocasionada por la falta de las cosas necesarias, o por otras causas semejantes, es prejudicialísima al orden económico. Un accidente semejante no es de temer, cuando la agricultura está en vigor. Después de 80 años que la Inglaterra permite la salida de granos, ella ha sabido de tal modo la agricultura, que los víveres han estado siempre en corta diferencia en el mismo precio, habiendo encarecido en todas las demás partes. Independientemente de los almacenes de que he hablado en el primer libro, debe la policía en tiempo de carestía hacer buscar el trigo que hay en el Reino, disminuir el consumo prohibiendo el aguardiente y los demás licores que se extraen, e impedir su salida.

---

\* Justi se refiere al terremoto de 1755, que devastó a Lisboa.

Los incendios causan muchas veces tan grandes ruinas, que la policía jamás velara sobrado para prevenirlos. Raras veces suceden cuando las casas son de piedra, están las chimeneas bien hechas y los propietarios tienen cuidado de limpiarlas a menudo. Si, sin embargo, sucede alguno, es menester sacar los muebles y otras materias combustibles, soltar y llevar agua a las calles, emplear las bombas y jeringas, y recompensar a los primeros que acudirán a dar socorro.

Para remediar el perjuicio que causa el fuego, es conveniente establecer en todas las ciudades una caja o fondo a la que se debe obligar a contribuir a todos los propietarios, a prorrata del valor de sus casas; dejándole, sin embargo, dueños de hacer la estimación por sí mismos y comprender en ella sus efectos, atendido que están obligados a contribuir en el reparo de los estragos y desperdicios que pueden haber causado los incendios.<sup>47</sup>

Yo no veo qué es lo que podría impedir el establecimiento de semejantes cámaras o tribunales de aseguraciones, para reparar los daños que causan las inundaciones, la piedra, el granizo y otros accidentes que suceden en la campiña. Nadie ignora que, con frecuencia, causan a los labradores pérdidas considerables, más también es igualmente cierto que una desgracia se hace mucho menos sentida cuando más repetida está entre un gran número de personas. En cuanto a las demás plagas que están sujetos los bienes del campo, entre los cuales las orugas no son la menor, la policía debe velar en dulcificarlos, disminuyendo los impuestos y por otros medios equivalentes.

En cuanto a la segunda especie de obstáculos, que nacen de la deformidad de las leyes y de los reglamentos de la policía, no se puede dudar que la holgazanería, los excesos, el juego, la prodigalidad, la mendicidad, etc., causan gravísimos perjuicios a la sociedad. Debiendo hablar de estos abusos en el libro siguiente,

---

<sup>47</sup> Esta máxima es de grande utilidad y digna de imitación. Los ingleses tienen una compañía de aseguradores de incendios de casas. Véase la **Erudición Política** de don Ventura Teodoro de Argumosa, pág. 328.

tratando del orden y de la disciplina que se debe establecer entre los súbditos, yo me limitaré en indicar aquí algunos otros que sin influir sobre la disciplina, no dejan de ser infracciones manifiestas de las leyes de la policía.<sup>48</sup>

Los monopolios y generalmente todos los privilegios exclusivos, son de tal manera dañosos al orden económico que no debe absolutamente sufrírseles, no solamente en el comercio, las manufacturas y las fábricas, sino también en cualquiera otra especie de tráfico. No hay tráfico por despreciable que parezca, que no tenga su utilidad y aunque no consistiese más que en vender cañoncillos de plumas, debe ser libre a cada uno el ejercerlo. Todo hombre debe ser dueño de abrazar el género de comercio, que cree serle el más ventajoso. A lo menos a los buhoneros y los revendedores se les debe eregir en comunidades y gremios, como acaba de hacerse en Austria. El buen orden exige solamente que

---

<sup>48</sup> Sobre el medio de remediar la miseria de la gente pobre de España, hay muchas cosas no escritas y es digna de leerse con particularidad la **Obra Pía** que escribió el gran político y económico don Bernardo Ward, del Consejo de Su Majestad, y su Ministro de la Real Junta de Comercio y Moneda; y todo su **Proyecto Económico**, en que se proponen varias providencias dirigidas a promover los intereses de España, con los medios y fondos necesarios para su plantificación, que vemos adoptarse sucesivamente, con aplauso y utilidad universal. [Las obras de Ward, la **Obra Pía** y el **Proyecto Económico**, en que se proponen varias **Providencias, Dirigidas a Promover los Intereses de España, con los Medios y Fondos Necesarios para su Plantificación**; fueron publicados en Madrid por la Viuda de Ibarra, en 1787. Aquí es preciso referir un hecho singular pasado por alto por Puig y Gelabert, por tratarse de uno de los plagios más inmorales de los que se tiene noticia: José del Campillo y Cossío es autor del libro **Nuevo Sistema de Gobierno Económico para la América**, más recientemente publicado en Mérida, Venezuela, por la Universidad de Los Andes (1971). Fue preparado en 1743 e impreso originalmente en 1789. No podemos dejar de comentar el plagio que Bernardo Ward hizo del libro y que le dio la fama en su tiempo, con un no menos razonable extrañamiento para autores que lo ignoraron conscientemente o silenciaron los hechos. Hay que insistir, asimismo, que fue Campillo quien más había avanzado en este sentido, gracias a sus trabajos titulados: **Lo que Hay de Más y de Menos en España para que sea lo que Debe Ser y no lo que Es; y España Despierta** Universidad de Madrid. 1969. Fueron preparados, respectivamente, en 1741 y 1742].

todos los que ejercen un oficio se hagan inscribir en la policía, a fin de que ella sepa el modo con que cada ciudadano subsiste.

La buhonería es también dañosísima a la sociedad, porque a más de los que se emplean en este modo de vivir cometen una infinidad de abusos, que a la policía no le es posible poderlos remediar. Ellos venden más las mercaderías al pueblo, lo que impiden que los comerciantes despachen las suyas aunque sean infinitamente mejores. Sobre todo debe prohibirse a los judíos, ni tampoco permitirlos en el país, hasta tanto que ejercen el mismo género de comercio que los demás ciudadanos.<sup>49</sup>

Cuando no se tiene cuidado en socorrer a las personas, cuyos negocios están decaídos, ni se les procuran los medios con qué poder subsistir, es imposible que el orden económico no lo resienta. Estas gentes, lejos de ser miembros útiles a la sociedad, le son extremadamente perniciosos. Es conveniente procurarles socorro a estos que han caído en desgracia, a los enfermos, a los que les faltan fondos para trabajar prestarles dinero a moderado interés, o bien procurarles ocupación o lugar en las manufacturas y fábricas, haciendo de suerte que allí encuentren ellos las mercaderías y los avances que puedan necesitar para restablecer sus negocios.

El Gobierno debe igualmente velar el mantenimiento de las viudas y yo sería de parecer que se señalase un fondo público para proveer a su subsistencia a ejemplo del de los ministros, profesores y militares, que lo han establecido en algunos países para las de sus viudas pobres, dejando a cada uno la libertad de contribuir a él según sus facultades y su generosidad. Pero un proyecto semejante

---

<sup>49</sup> Para la corroboración del daño que causa la buhonería, véase el tomo III de los **Intereses de la Europa**, pág., 142. art. *des Colporteurs*. Véase el tít. 20 del lib. 7 de la **Recopilación**. La Real Cédula de su majestad de 2 de agosto de 1781, reputa por vagos y gente sospechosa todos los que sin domicilio fijo venden por las calles efigies de yeso, botes de olor, palillos, anteojos y otras menudencias de esta clase, como los caldereros y buhoneros, que son todos los que andan de un lugar a otro con tienda portátil, colgada a sus hombros, y les manda fijar su domicilio y residencia con apercibimiento de que se les tendrá por vagos y se les dará como a tales la aplicación correspondientes a las armas o marina.

no puede ejecutarse, sino después de haber calculado rectamente el número de hombres que mueren todos los años.<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> Conduce mucho el socorro de las viudas y de los huérfanos, la erección de colegios, gremios y comunidades artesanas. En los parajes que se hayan establecidas, disfrutan una subsistencia más que regular y algunas casas viven con más comodidad, percibiendo los solos derechos de viudedad y orfandad, que viviendo de la industria del marido o del padre trabajador. [Como pieza clave del servicio civil borbónico, en 1763 se instituyó en España y sus dominios americanos el Monte Pío de Viudas y Pupilos del Ministerio, de dentro y fuera de la Corte, también conocido como Montepío de Ministros y Oficinas. Su objeto era proteger a las viudas e hijos de los servidores públicos que fallecieran estando en servicio. El presupuesto del Montepío era sufragado por los propios servidores públicos, inicialmente con la media anata —un antiguo derecho de origen medieval que cobraba el rey de España, como contraprestación por la provisión de un cargo público— que se aplicaba a sus sueldos y después con parte de los sueldos mismos. Otra de las funciones del Montepío era ofrecer protección futura a funcionarios activos, por medio de la jubilación, cuyos montos también se deducían de sus sueldos. Gozaban del Montepío una parte de los funcionarios hacendarios, directores de empresas y servicios públicos, miembros de los Consejos y los Secretarios de Estado, además de los servidores públicos en los Virreinos americanos].

## LIBRO TERCERO

# De las Costumbres de los Súbditos, del Orden y de la Disciplina que debe Establecerse entre Ellos

### PRIMERA SECCIÓN

#### De las Costumbres de los Súbditos

**CAPÍTULO XV** 107

Del respeto que deben tener a la religión y a sus ministros

**CAPÍTULO XVI** 114

De la atención que debe ponerse sobre las costumbres de los súbditos y del orden y de la disciplina que debe establecerse entre ellos

### SEGUNDA SECCIÓN

#### Del Cuidado que el Gobierno debe tener de la Educación de sus Súbditos, si quiere que se hagan útiles a la Sociedad

**CAPÍTULO XVII** 118

De la educación de la juventud

**CAPÍTULO XVIII** 122

Del lujo, de la prodigalidad y del mal uso de las riquezas

**CAPÍTULO XIX** 129

De los medios para desterrar la ociosidad, la mendicidad y otros abusos semejantes

### TERCERA SECCIÓN

#### De la Seguridad Interior del Estado

**CAPÍTULO XX** 133

De la administración de justicia

**CAPÍTULO XXI** 136

De la administración de justicia que mira a la policía

**CAPÍTULO XXII** 137

De los medios de mantener la tranquilidad entre los ciudadanos, impedir los medios de hecho, los alborotos y las sediciones

**CAPÍTULO XXIII** 140

De los medios de impedir el hurto, la rapiña y otros desórdenes semejantes

## LIBRO TERCERO

# De las Costumbres de los Súbditos, del Orden y de la Disciplina que debe Establecerse entre Ellos

### PRIMERA SECCIÓN

## De las Costumbres de los Súbditos

### CAPÍTULO XV

*Del respeto que se debe tener a la religión y a sus ministros*

Uando se quiere arreglar el interior de un Estado, de modo que todo concurra al bien público, es menester, independiente de la cultura de las tierras y de todo lo que tiene relación con el orden económico, que los súbditos adquieran los talentos y la capacidad necesaria para hacerles útiles a la sociedad. A esto sirve principalmente la religión. Ella es la que pone a los súbditos en estado de cumplir sus deberes con mayor exactitud y no puede un Estado prometerse ser dichoso cuando el culto de Dios está en él olvidado. Cuanto más concuerda este culto con la naturaleza y la eficiencia de los hombres, y con el objeto que la República se propone, más debemos aplicarnos a él y

pone más a los súbditos en Estado de concurrir a la felicidad de la sociedad.<sup>51</sup>

No hay cosa que instituya más sobre la felicidad de un Estado, que la religión. La superstición y los sentimientos en materia de religión, que son contrarios al fin que la sociedad se propone, impiden no solamente que los súbditos cumplan sus deberes, sino también los privan aún de la felicidad a que aspiran en esta vida. Yo añadiré, que como nada hay que haga mayor impresión sobre los hombres, que las cosas de que creen que depende su felicidad; la diferencia de creencia no puede ocasionar sino turbaciones y desórdenes en un Estado, y a menudo también arruinarle y destruirle del todo. Por ello debe velar el soberano atentamente sobre la religión de sus súbditos y de ningún modo referirse a ellos enteramente sobre este punto.

No se sigue, sin embargo, que él deba violentarlos. Los sentimientos interiores nada tienen de común con el fin que la República se propone. Debe impedirse que no se sirva de la capa de la religión para turbar el Estado y reglar todo lo que concierne el culto exterior relativamente a este objeto.

La atención que debe prestar el soberano a la religión, se reduce a tres cosas: 1º, a velar sobre la creencia de sus súbditos, de suerte que por ningún motivo sea perjudicial al Estado; 2º, a contener a los eclesiásticos en los límites y la dependencia que se requieren, y 3º, a regular el culto exterior según las reglas establecidas. Estas tres cosas deben absolutamente depender del soberano y por poco que se relaje sobre este punto no tarda en

---

<sup>51</sup> Por el ardiente celo y constancia en la religión católica, mereció el rey Recaredo el título de católico y también de cristianísimo mucho antes que los reyes de Francia, habiéndosele dado el Concilio Toledano III y el Barcelonense, el cual se conservó en los reyes Sisebuto y Ervigio, pero le dejaron sus descendientes, volviendo al rey don Alfonso el 1º a tomar el título de católico por diferenciarse de los herejes y cismáticos. Véase la Empresa *inmobilis ad numon* de la obra grande, de la **Idea de un Príncipe Político y Cristiano**, vulgarmente conocida por las **Empresas** de Don Diego Fajardo de Saavedra. [El libro **Empresas Políticas** fue publicada originalmente en 1640. Una edición más reciente se hizo en Madrid, por la Editora Nacional. 1976. Dos tomos].

percibir sus inconvenientes. Por cuyo motivo es conveniente examinarlos un poco más en detalle.

La atención que he dicho que el soberano debe poner a la creencia de sus súbditos y al estado de la religión que está establecida en su Reino, consiste en impedir que se defiendan ni se extienda doctrina alguna que pueda trastornar la quietud del Estado, y sobre todo, en prevenir las divisiones en materia de religión. Yo entiendo por división en materia de religión, esta diferencia de culto y opiniones que ocasionan partidos entre el pueblo. El odio y la mala inteligencia que resulta de ellos, han tenido consecuencias tan funestas para muchos estados, que nunca se estará con sobrada vigilancia para impedirlos y disiparlos.

Un medio seguro para impedir que se introduzca alguna mala doctrina en el Reino, es la censura de los libros y debe tener lugar no sólo en los que se imprimen en el país, sino también en los que vienen y se sacan de los países extranjeros. Yo estoy bien lejos de sentir que se perjudique la libertad de pensar, ni que se prohíba enteramente el comercio de la librería. Aunque se obligue a los libreros a presentar a la censura cada libro que ellos imprimen debe, sin embargo, impedirse que se vendan porque, si no, corren mucho riesgo cuando se pasa a prohibirlos. Los libros que principalmente deben prohibirse son los que contienen cosas contrarias a la religión, al Estado y a las buenas costumbres. Si una censura sobrado rígida es dañosa a los progresos de las ciencias y las artes, puede decirse, por otro lado, que la excesiva libertad de la prensa puede tener consecuencias funestísimas; es pues forzoso tomar un justo medio.<sup>52</sup>

El Gobierno, sobre todo, debe impedir que bajo el manto de la religión se tengan juntas de que los fanáticos puedan abusar para introducir doctrinas contrarias a las buenas costumbres y excitar revoluciones entre los súbditos. Sólo basta leer la historia para convencerse que estas suertes de asambleas, más de una vez han

---

<sup>52</sup> Para la extirpación de la herejías está establecido en España el santo y piadoso Tribunal de la Inquisición, y para la censura de todos los libros nacionales y extranjeros cuida ambas jurisdicciones. No se puede vender libro alguno extranjero que no esté aprobado por el Real y Supremo Consejo de Castilla. Véase la Ley 23, tít. 7, lib. 1, de la **Recopilación** y la Real Cédula de 1<sup>ª</sup> de julio de 1784.

perturbado la tranquilidad pública y causado la ruina entera de muchos estados.

No son menos temibles las disputas de los eclesiásticos, sea que se pasen entre personas de la misma religión, sea que se tenga con personas de creencia contraria. De esto se han visto ejemplos en Alemania, principalmente en la ciudades imperiales. La policía debe, pues, apaciguarlas e impedir en especialidad que los teólogos no abusen del ministerio de la cátedra y del púlpito, para despedazarse despiadadamente unos contra otros.<sup>53</sup>

Para contener a las gentes de la Iglesia en la subordinación que se requiere, la policía debe velar sobre sus costumbres y sobre su conducta. El mal ejemplo que den basta para corromper enteramente las costumbres de un pueblo, tanto más cuanto juzga de la bondad de su religión por la buena o mala conducta de sus ministros. El respeto que se tiene a la religión, es inseparable del que se le tiene a los ministros que la predicán. La policía debe, por consiguiente, estar siempre atenta, no sólo en poner en el ministerio evangélico a personas respetables, sino también obligar a los súbditos que les respeten como se debe.

El soberano debe especialmente impedir que los eclesiásticos se aparten jamás de la sujeción y obediencia que le deben. Obrar de otra manera sería pecar contra las reglas de la verdadera prudencia, la que no permite de modo alguno que un miembro de la sociedad se sustraiga jamás de la obediencia que debe al que es cabeza de Gobierno. Jamás religión alguna lo ha permitido y aún menos la cristiana, cuyo fundador siempre se ha mostrado sujeto a las potestades temporales. También debe impedir que las gentes de iglesia sean demasiado ricas y demasiado poderosas; porque independientemente de la autoridad que ellas usurpan sobre los demás Estados, los bienes que están en su poder son enteramente perdidos para la sociedad. Asimismo, debe impedir que sus

---

<sup>53</sup> No se conocen en España los procesos criminales sobre disputas escolásticas, gracias a las providencias del Gobierno, que las detiene todas con su discreta prevención. No hay escrito que no pase por una rígida censura antes de salir a la luz, ni predicador que se exceda de los límites con que debe hablar.

súbditos, por una piedad mal entendida, dispongan de sus bienes a favor de los eclesiásticos, como sucede demasiado a menudo.<sup>54</sup>

Igualmente debe arreglar el casual o adventicio de las gentes de la Iglesia e impedir que opriman a sus súbditos, sacando de ellos regalos, contribuciones y otras cosas semejantes. Aún sería mejor suprimirle del todo y hacerles pensiones proporcionadas a sus necesidades. Una renta semejante aún es menos, debido a los eclesiásticos, que no hacen servicio alguno a la Iglesia.<sup>55</sup>

<sup>54</sup> Sobre la adquisición de manos muertas, véase el **Tratado de Amortización** que ha publicado el infatigable celo y admirable erudición del ilustrísimo señor conde de Campomanes, dignísimo Gobernador del Real y Supremo Consejo de Castilla, que continuamente se afana en promover toda obra útil a la Monarquía española. En España son nulas las mandas que hacen los penitentes a sus confesores, deudos, comunidades o iglesias en el artículo de la muerte o en su última enfermedad. Art. III, tít. 10, tít. 5, de la nueva **Recopilación**. Real Cédula de 1<sup>o</sup> de agosto de 1771 y Real Decreto del 13 de febrero de 1783. [Pedro Rodrigo de Campomanes publicó su **Tratado de la Regalía de Amortización** en Madrid, por la Imprenta Real de la Geceta, en 1765. Hay una edición facsímil: Madrid, Ediciones de la Revista de Trabajo, 1975].

<sup>55</sup> Se porta con tanta parsimonia y moderación el clero español, que no le comprende máxima alguna de las que cita él [autor] que acaba de leer. A más de que, las dos jurisdicciones eclesiástica y secular viven sin dejarse perder derecho alguno, con la más religiosa conformidad y con la más envidiable unión. Parece que la Alemania, con su caja de religión, ha querido seguir la máxima del señor Gottlobs, pero guardaremos silencio por ahora en este particular, pues sus resultados nos han de hacer ver su ventajas y utilidad. Que nadie oprima a sus súbditos es un derecho tan inherente con la majestad, que ningún soberano lo puede permitir ni ceder, antes de hacer todos los esfuerzos posibles para redimirlos de toda vejación. En cuanto al arreglo de las rentas eclesiásticas, procede España con grande circunspección. Aquí, sin embargo, podría manifestar difusamente con autoridades irrefragables ["atadas", controladas], que la súplica del arreglo de las rentas de los eclesiásticos que hizo al Papa, nuestro rey, para socorro de los pobres, como se lee en el Breve de Pío VI, expedido a los 14 de marzo de 1780; con el cual concede a su majestad don Carlos III, y a la Corona, el poder percibir cada año la tercera parte de los frutos de las preposituras canónjías, prebendas, dignidades y demás beneficios citos en estos dominios, es muy justa y religiosa. La concesión muy conforme a la antigua disciplina de la Iglesia y las disposiciones canónicas, destinando dichas rentas para dotación de hospicios y a todo genero de socorro para los verdaderos pobres de estos reinos; pero me corta felizmente el paso a una larga discusión, la sabia y católica respuesta de su majestad, que desde El Pardo, a los 22 de marzo de 1784, por medio del excelentísimo señor conde de Floridablanca, dio a los tres cabildos que representaron algunas razones de dificultad; con la cual su cristiano corazón

La tercera atención de Gobierno debe ser cuidar de todo lo que concierne al culto exterior y las ceremonias de la religión. Como estas cosas dependen absolutamente del soberano, debe ser tanto más vigilante en ellas cuando sus súbditos se hacen de él, un negocio de conciencia. Por ejemplo, a él le toca señalar los días de fiesta, y como influye mucho sobre los trabajos de pueblo y sobre el orden económico, no debe establecerlos en sobrado número por temor a distraerle de sus ocupaciones.<sup>56</sup>

Él debe especialmente velar en que sus súbditos cumplan las obligaciones que la religión les prescribe. La corrupción de las costumbres se enlaza por el ordinario, con la del Estado. Él debe hacer guardar los domingos, no permitir a cualquiera persona trabaje en estos días, a menos de una necesidad absoluta. Este es un deber que la religión prescribe y la necesidad exige, aunque no fuese más que para los hombres decentes de su trabajo. Si se permiten algunos divertimientos estos días, debe ser de suerte que nada tengan de contrario a la decencia.<sup>57</sup>

---

tiene la bondad de decirles que, para la expedición del breve y decreto de 11 de noviembre que está en la Cédula Real de 10 de diciembre de 1784, se han tenido presentes todas las reflexiones que representaron dichos tres cabildos y otras muchas que pertenecen a las dos supremas potestades, de las cuales dimana lo resuelto.

<sup>56</sup> El rey de España es patrono de todas las iglesias catedrales. El libro I [de la **Recopilación**], conoce de violencias y fuerzas entre prelados y clérigos sobre sus iglesias y beneficios. El libro II, sobre el grande cuidado que han tenido nuestros católicos monarcas de culto exterior y ceremonias de la religión, puede verse las leyes de todo el Lib. I de la **Recopilación** y otras que hay en medio de este código de la nación. El señalamiento que de los días de fiesta hace en España el soberano y se entiende de las fiestas reales, de colegios, cofradías y gremios, que se tributan a Dios, a su santísima madre y demás santos de la corte celestial, pues el señalamiento y reducción de las fiestas de precepto a su santidad. Y como los días de aquellas fiestas celebradas en día de trabajo producen atrasos grandes a las familias y al Estado, el desvelo paternal de nuestro adorado monarca don Carlos III, que Dios guarde, ha mandado con Cédula Real que se celebren dichas fiestas en los días de precepto. El grande económico conde de Campomanes dice en la nota de la página XI de su **Industria Popular**, que sería muy gran limosna hacer una reducción constante en España por regla general, a efecto de que la industria tome mayor actividad, y cesasen los abusos que en tales días acarrea la ociosidad.

<sup>57</sup> Esto es constante por lo mismo que queda dicho en la adición antecedente, que debe hacer guardar los domingos y no permitir que se trabaje en estos días, a menos de una necesidad absoluta, lo expresa la Ley 4, del tít. 1º, del lib. 1 de la **Recopilación**, bajo la pena que fulmina a todo contraventor.

Al soberano toca proveer el mantenimiento de los eclesiásticos, los templos, las iglesias, en una palabra, todo lo que mira al culto exterior de la religión. Siendo de ella de quien depende la felicidad de un Estado, se deben tomar de sus rentas las sumas necesarias para subvenir a estas suertes de gastos y de ningún modo refiere sobre esto a la liberalidad de los fieles; asimismo, debe velar a que el servicio divino sea uniforme en todo su Reino y para este efecto hacer construir iglesias y establecer tantos ministros cuantos son necesarios para servirlos. No hay cosa que señale y evidencie más la miseria, y sí me atrevo a decirlo: la barbaridad de un Estado, como ver un país de muchas millas de extensión sin una sola Iglesia.<sup>58</sup>

Sobre todo debe abocarse a no conferir los empleos eclesiásticos, sino a personas de un mérito y una virtud generalmente conocida. El favor ni el interés deben tener parte alguna a su elección y debe obligar a sus vasallos que tienen derecho de patronazgo, que no propongan sino a sujetos capaces de ejercerlos dignamente y escuchar las quejas que se le pueden hacer por excluir los candidatos. Para que estas plazas estén bien ocupadas, no deben darse sino a hambres sabios, virtuosos y de una vida ejemplar. El medio de acertar sobre este punto, es animar

---

<sup>58</sup> Cuanto le toca al rey, el cuidado de todo lo que mira al culto exterior de la religión se desprende de los títulos de la partida 1ª del sabio del rey don Alfonso, de todo el lib. 1º, partida 2, explicando la voz del rey dice: que el rey no tan solamente era guiador y caudillo de las huestes, y juez sobre todos los del Reino, más aún era señor en las cosas espirituales que entonces se hacían por reverencia; que los llamaban reyes porque rigen también en lo temporal, como en lo espiritual; y que señaladamente el rey tomó el nombre de Dios nuestro señor porque de él les viene y como rey sobre todos los reyes los gobierna y mantiene en su lugar en la tierra para hacer justicia. Y quien quiera ver un tratado grande de la regia potestad, podrá leerlo en el tomo 5º de la **Librería de Jueces** que compuso el noble señor don Manuel Silvestre Martínez, del Consejo de su Majestad, y su dignísimo oidor de la Real Audiencia de Guadalajara, en Indias, en donde se haya la disertación celeberrima que de orden de su majestad compuso el sapientísimo Colegio de Abogados de la corte, sobre las seis *Theses*, que el 31 de enero de 1770 se defendieron públicamente en la Universidad de Valladolid como ofensiva a las regalías y derechos de la nación; en donde el curioso se puede instruir a fondo de cuanto sobre este punto se ha escrito y puede escribir, pues toda ella es un manantíal perenne de jurisprudencia canónica y civil. Véase la real provisión de su majestad y señores del Consejo, de 6 de septiembre de 1770.

al estudio de la teología en las universidades y fundar seminarios, en donde se pueda velar sobre la conducta y las costumbres de los que se dedican al estado eclesiástico.<sup>59</sup>

## CAPÍTULO XVI

### *De la atención que debe ponerse sobre las costumbres de los súbditos y del orden y la disciplina que debe establecerse entre ellos*

No es bastante velar sobre la religión de los súbditos, también debe velarse sobre sus costumbres y establecer entre ellos el orden y la disciplina que se juzgan necesarias para el bien general de la sociedad. Nadie ignora cuanto las costumbres de un pueblo y la buena o mala conducta de sus jefes, tienen influencia sobre ella. La historia nos enseña que ininidad de reinos y estados han perecido por causa de la corrupción de los pueblos que les habitaban, y por las malas costumbres que allí reinaban; y nadie deja de sentir que el vicio y el desorden corrompen a los hombres, les hacen enemigos del trabajo, y les ponen fuera del estado de adquirir talentos y los conocimientos necesarios para ser dichosos.<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> La alma grande y religiosa de Carlos III, que Dios prospere, penetrada de los sentimientos más puros de la religión cristiana, tiene concedidos premios grandes y muchas prerrogativas a varios seminarios eclesiásticos para el clérigo más virtuoso, para el teólogo más profundo, para el moralista más consumado, para el niño más instruido en los dogmas de nuestra doctrina cristiana; y en fin, para todo lo que puede contribuir al mayor culto de Dios, extensión de la fe y prosperidad de sus estados, como se ve en varias providencias dimanadas del trono y en varias gacetas de España. Para tratar de los asuntos relativos al misterio de la purísima e inmaculada concepción de María santísima madre nuestra, ha establecido una Real Junta compuesta de personas esclarecidas, incorporada con la real y distinguida Orden de Carlos III, de la que esta soberana reina es patrona. Y se dan sus grandes y pequeñas cruces para premio del mérito y virtud de cada individuo, como se lee en el mismo epígrafe de la medalla: *virtus y mérito*. Últimamente ha dado una prueba de su buen corazón, con la cédula expedida en San Ildefonso a los 24 de septiembre de este año 1780, para el mayor acierto en conferir las plazas eclesiásticas en los sujetos más beneméritos.

<sup>60</sup> Como se adoptasen las grandes máximas de la última obra de la **Industria y Educación Popular**, España se hallaría en la proporción de ser feliz en poco tiempo.

Es una cosa segura e incontrolable, que cuanto más arregladas tiene las costumbres un pueblo, tiene mayor proporción para contribuir a su felicidad. Por consiguiente, es de desear que un soberano se aplique a hacer a sus súbditos tan virtuosos como sea posible; pero la fragilidad de la naturaleza humana y la constitución de los estados no permiten que se castiguen otros crímenes, que los que pecan contra los deberes perfectos, que hace a los hombres incapaces de cumplirlos y que perturban la quietud y la tranquilidad pública. Sin embargo, esto no debe impedir que se castiguen otros muchos que no tienen relación alguna con ellas, por ejemplo, la calumnia, la ingratitud, la aspereza hacia su prójimo, principalmente cuando llegan a un exceso.

Como la violencia de los deberes perfectos no mira sino al foro interior de la conciencia, la policía, tomando esta palabra en la significación limitada, no tiene derecho sino para castigar los crímenes que ponen a los hombres fuera de estado de cumplir los deberes que la sociedad exige de ellos y que turban la quietud y la tranquilidad pública. Aún es menester tener mira, aquí, en la fragilidad humana, y este discernimiento es tan difícil de hacer, cuando se quiere perjudicar demasiado a la libertad de los hombres, en lo que concierne a las acciones indiferentes que pueden hacer en su particular; que la policía está reducida a no castigar sino los crímenes y los excesos que causan escándalo o que pueden tener imitadores. La policía debe, pues, tener por máxima general, a lo menos relativamente a las costumbres, de castigar generalmente los crímenes y los excesos que turban la seguridad y la tranquilidad pública, y que ponen a los ciudadanos fuera de estado de cumplir sus deberes, principalmente cuando causan escándalo, y que otros pueden cometerlos iguales con la esperanza de la impunidad.

Se ve, pues, que la policía no debe prohibir a los ciudadanos los divertimientos inocentes, como son el juego, la danza, las comedias y otros semejantes, como lo han pretendido algunos eclesiásticos melancólicos y atrabiliarios. Estas diversiones son

---

[Por cuanto a la segunda, Puig y Gelabert se refiere al libro de Pedro Rodrigo de Campomanes: **Discurso sobre la Educación Popular**, publicado en 1755 (Hay una edición más reciente: Madrid, Editora Nacional. 1978)].

absolutamente necesarias en un Estado bien arreglado y cuando está enteramente privado de ellos, van los súbditos a buscarlos a otra parte y abandonan insensiblemente el país. La policía debe, pues, procurárselos especialmente en las ciudades grandes, pero de suerte que no excedan los límites permitidos y que en lugar de echar a perder el gusto y las costumbres, contribuyan, al contrario, en perfeccionarlas. Lo que es muy fácil de hacer cuanto a los conciertos, serenatas, bailes, espectáculos y, principalmente, en cuanto a la comedia.<sup>61</sup>

Menos derecho tiene de prohibir los divertimientos inocentes en las casas particulares, pues a cada uno debe ser permitido danzar, jugar en su casa, tener orquestas y conciertos, etc., pero debe la policía impedirlos al instante que sepa que causan escándalo y que se dirigen a pervertir a la gente joven, y a corromper sus costumbres. Por ejemplo, no debe permitir juego alguno de suerte o azar en público, ni en secreto, ni los conciertos, ni bailes que se dan en las casas de las muchachas de placer, con el pernicioso objeto de atraer a la gente moza; pero no debe prohibir las músicas que se dan en las calles con objetos inocentes. Ella debe prohibir todo lo que se dirige y tiende a amontonar gente en las calles, a menos que no sepa las razones por las cuales se hace.

La atención principalmente que ella debe tener, relativamente a las costumbres, es impedir el libertinaje y la impunidad, tanto cuanto la cosa sea posible; ella, no obstante, debe atender a la fragilidad humana y no extender las cosas hasta su último rigor, por

---

<sup>61</sup> Para que el teatro sea útil al espectador, se le han de reformar muchas impropiedades y abusos que tiene introducidos en sus representaciones o piezas teatrales, cuya reforma es hoy en día sobradamente necesaria, podría encargarse al cuidado y celo de una sociedad de sabios, como tenía Atenas, quienes daban premios y castigos a los comediantes conforme a sus méritos y faltas. Y personas más inteligentes que yo sobre la materia, lo han dejado escrito en sus selectas obras muchos años hace. Véase a Santo Tomás en su 2ª cuestión, 163 art. 3, y al célebre Cervantes en su discretísima historia de Don Quijote, lib. 4, cap. 3. Sobre cuyo asunto, exigiendo las máximas del Gobierno que los abogados deben estar tinturados de los principios y puntos de policía, he tenido el honor de leer a la Academia de Jurisprudencia Teórico-Práctica de Barcelona un discurso mío, indicando los defectos y abusos del teatro, y proponiendo los medios más seguros para corregirlos con honor y utilidad del Estado.

temor de abrir la puerta a crímenes mayores, a menos que ello no resulte escándalo, querellas, peticiones y golpes. También debe evitarse el escándalo cuando la casa es pública y reconocida por tal; sin embargo, como las leyes de la policía deben ser relativas al país en que está, aún no está decidido ni deben permitirse estas casas en los países cálidos para evitar mayores desórdenes.<sup>62</sup>

La crápula y la embriaguez son igualmente vicios que la policía debe impedir, porque ponen a los súbditos en la incapacidad de cumplir las obligaciones que deben a la sociedad. No obstante, como ella no puede saber lo que se pasa en las casas de los particulares, y que su sobrada atención sobre este particular puede perjudicar a la libertad de los ciudadanos, solamente debe impedir que los que están sujetos a estos vicios causen escándalo ni desorden en las calles, y prohibir principalmente, que no se fuese a persona alguna a beber más alta de su voluntad. Para arrancar de raíz poco a poco estos vicios vergonzosos, es conveniente hacer a los taberneros responsables de los desórdenes que se cometen en sus casas y añadirles, bajo pena pecuniaria, el tener cerradas las puertas de sus casas a las diez de la noche.

Sería justísimo que la policía pudiese desterrar enteramente los juramentos y las blasfemias; pero esta mala habitud está de tal manera arraigada entre los hombres, que ella no tiene que esperar ver conseguido su fin. Tampoco esto debe impedir que castigue severamente los juramentos escandalosos y principalmente las blasfemias contra la Divinidad, sin que la embriaguez sirva de pretexto para excusarlas.

Ella debe impedir que se grite, se golpee y cause alboroto por las calles, sea de noche o de día; y en caso que esto suceda, debe hacer prender a los delincuentes y hacerlos llevar a la cárcel. Esta precaución es necesaria tanto para impedir los concursos y cuadrillas sediciosas, como para no turbar el sueño de los ciudadanos quienes, después de haber trabajado todo el día, tienen necesidad de descansar por la noche; y debe tener igual cuidado, y

---

<sup>62</sup> Esta a cargo de los corregidores el castigo de los pecados públicos. Cap. 14 del auto I, tít. 6, lib. 8, de los acordados.

casi mayor, en cuanto a los muchachos y gente moza que alborotan en las calles.

Se observará, en general, que por ligero que sea un vicio, y que por poca atención que parezca pedir de parte de la policía, conviene castigarle severamente cuando es demasiado frecuente, porque puede tener consecuencias funestas para el Estado cuando se desprecia el remediarlo por medio de sabios reglamentos. La policía debe, igualmente, estar atenta a todas las revoluciones y mudanzas que acontecen en la sociedad.

## SEGUNDA SECCIÓN

# Del Cuidado que el Gobierno debe tener de la Educación de sus Súbditos, si quiere que se hagan útiles a la Sociedad

### CAPÍTULO XVII

#### *De la educación de la juventud*

Después de haber examinado en la sección precedente los talentos y la capacidad que los súbditos deben adquirir, y las costumbres que deben tener para hacerse útiles al Estado, yo voy a hablar en ésta de los talentos y de los conocimientos que necesitan para cumplir los deberes que de ellos exige la sociedad; y, asimismo, de la atención que debe tener el Gobierno sobre este particular. La educación de la juventud es una cosa tan importante, que merece un artículo aparte, atendido que sólo por este medio se puede hacer capaz de servir últimamente a la República.

Es inútil probar aquí por largos raciocinios, cuán ventajosas son las ciencias a la República. Ellas influyen tan fuertemente sobre las costumbres de los hombres, que un pueblo que quiere ser feliz no puede abstenerse de ellas. Un pueblo ignorante está sujeto a cometer todos los días mil errores en su Gobierno; y el orden económico, que saca tantos socorros de las ciencias, no puede

estar en él sino en un malísimo Estado. Lo que yo siento aquí, está fundado sobre la experiencia de todos los pueblos y todos los siglos.

Se sigue, pues, que las ciencias deben ser el primero y principal objeto del Gobierno y que él nada debe despreciar para llevarlas a su más alto grado de perfección. El medio de conseguirlo es, no estrechar el modo de pensar de los hombres y dejarles sobre este punto una entera libertad, bien entendido que no abusen de ella; y respetar a los sabios. Este medio produce aún un efecto más pronto cuando el mismo soberano manifiesta amor a las ciencias, y en fin, desterrar la pedantería que retarda sus progresos e impide que los sabios se hagan útiles al Estado.

Otro medio para apresurar los progresos de las ciencias, es establecer premios para los que hacen nuevos descubrimientos, y sobre todo, academias compuestas de un número de sabios conocidos por los que ya tienen hecho. Los descubrimientos a los que estas academias emplean deben dirigirse a perfeccionar la agricultura y es natural que ellas se interesen más al bien de su país, que al de los países extranjeros.

El Gobierno debe procurar que haya en el país, un número de lugares suficientes para instruir la juventud en las ciencias. Como las universidades tienen el primer rango entre estas suertes de establecimientos, merecen también una atención particular. Debe haber una en cada provincia un poco considerable; porque si no la había, a más que esto demostraría un desprecio por las ciencias, esto mismo obligaría a las naciones a ir a pasar sus estudios en otra parte, lo que haría salir mucho dinero del reino; yo no creo, sin embargo, que sea lo más conducente impedir a los súbditos ir a estudiar en los países extranjeros. Una violencia semejante es incompatible con las ciencias. Es conveniente, no obstante, que éstos que pedirán una plaza en su patria den o presenten un certificado de su capacidad, firmado del rector de la universidad en donde han pasado sus estudios.

Se debe elegir para establecer una universidad, un sitio agradable, cómodo y sano, en donde los víveres sean abundantes y baratos. Las capitales nada valen para este efecto, porque los víveres son en ellas ordinariamente caros y los estudiantes tienen en ellas demasiadas ocasiones para disiparse. Se deben acomodar

las casas para su uso y sobre todo establecer una policía entre ellos.

Se elegirán para profesores los sujetos más sabios y más esclarecidos, sin respeto alguno al favor y la recomendación; en una palabra, hombres perfectamente instruidos y consumados a las ciencias que deben enseñar y sobre todo exentos de pedantería, para que sean agradables a sus discípulos y que las instrucciones que les dan tengan todo el efecto que se esperan. Enseñándose muchas ciencias en las universidades, se tendrá cuidado en repartir las lecciones con discernimiento y prepararlas con anticipación, a fin de nada olvidar de lo que es esencial. Sería una ventaja grande para las universidades, que tuviesen bastantes fondos para dar sus lecciones graciosamente.<sup>63</sup>

El orden es necesario en todas las cosas, pero principalmente en las universidades, porque sucede a menudo que los estudiantes, en lugar de emplear su tiempo en adquirir conocimientos, de los cuales depende toda la felicidad de su vida, se arrojan a toda especie de excesos y libertinajes. La mayor parte de las de Alemania tienen este defecto, que los estudiantes tienen sobrada libertad. No es lo mismo en las de Inglaterra, Viena y Brunswick. Sin embargo, no deben restringirse de modo que ignoren los usos y costumbres del mundo. Otro defecto hallo yo en estos colegios y es que no hay bastante número de profesores.

Las escuelas públicas piden también mucha atención por parte de la policía. Su objeto es poner a la gente joven en un estado de entrar en las universidades; y con este objeto han sido establecidas. Pero si es un defecto de estas suertes de escuelas, el hacer perder ocho o nueve años a un muchacho para enseñarle simplemente el latín, sin inspirarle el menor gusto por las ciencias, es aún otro mucho mayor para los maestros que los dirigen, querer enseñar ciencias que ellos no entienden.

Las escuelas menores establecidas en las villas y los lugares, por poco importantes que parezcan, merecen por muchos respetos la atención de la policía. Para que la República pueda contar sobre

---

<sup>63</sup> En España nada pagan los estudiantes para cursar en las universidades. Todos los catedráticos tienen sueldos buenos, pagados del fondo de las universidades.

sus talentos y la capacidad de sus miembros, es preciso que los niños que se envían a ellas aprendan no solamente a leer, escribir, contar y todo lo que pertenece a su religión; sino también que se les influya aún de sus obligaciones y que se les inspire gusto por el comercio y las artes útiles a la vida. Independientemente de la atención que la policía debe prestar a estas escuelas, ella debe velar aún en que los padres y las madres no críen a sus hijos con holgazanería, estupidez y disipación.

Las artes están de tal modo enlazadas con las ciencias, que la decadencia de las unas arrastra por lo ordinario la de las otras. El Gobierno debe estar tanto más vigilante sobre estos artículos, cuanto influyen sobre el orden económico, y que los conocimientos que se adquieren con ellas son extremadamente útiles al Estado. Un medio para hacerlas florecer es manifestar agrados y respetos a los que se distinguen en ellas y animarles por medio de recompensas; establecer academias de pintura, escultura, arquitectura y otras, y proponer buenos premios para los discípulos.<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> Sobre todos los números de este capítulo, nada tiene España que aprender, sino tan solo perfeccionar lo que tiene establecido ya con aplauso y admiración general. A más de lo mucho y bueno que nos deja escrito, procura continuamente la sagacidad y genio feliz de este siglo, el ilustrísimo señor conde de Campomanes sobre la educación popular, el célebre señor de Real, señor de Carban, del Consejo de su majestad cristianísima y Gran Senescal de Forcalquier, en la obra grande la **Ciencia del Gobierno**; empieza su discurso preliminar diciendo: la educación, que no es otra cosa que la cultura de las costumbres de los hombres, se deja en el principio de su vida al cuidado de los padres y madres; pero la cultura de las costumbres de las naciones está reservada a los soberanos: ésta, que comprende todas las edades y las cualidades de los que gobiernan, llegan a hacerse cualidades de los que son gobernados. Toda esta obra de un talento raro de la Francia, viva, elocuente y sólida, es sensible que no esté traducida al castellano conforme lo está su primer tomo, por mi paisano ausente don Mariano José Sala, Solanes de Lluell, en cuya excelente traducción añadió algunas notas críticas el mismo traductor en defensa de nuestra nación, a quien la dedicó; y sirven de ilustración a la obra original. Las traducciones han enriquecido a muchas naciones. Nosotros no nos aplicamos bastante a este trabajo. Este es un ramo que no contribuye poco a la pública felicidad. La Francia, por medio de sus continuas traducciones que está trabajando y extiende por todas cuatro partes del mundo, ha dado aumentos grandes a su comercio y ha perfeccionado todas las artes y oficios que tienen relación con la imprenta. Este arte solo le ha producido la ventaja, de ser el idioma francés la lengua dominante de la Europa. No intento dar alguna paleografía de erudición que he leído sobre este asunto. Diré, sin embargo, que la lengua castellana es más

## CAPÍTULO XVIII

### *Del lujo, de la prodigalidad y del mal uso de la riqueza*

La atención que debe poner el soberano para hacer a sus súbditos capaces de cumplir los deberes de la vida civil, está en impedir que hagan mal uso de sus bienes, porque empobreciéndose se salen del estado de ejercitar sus talentos y los conocimientos que han adquirido por la educación, de la que he hablado en el capítulo precedente. Este artículo es tan importante, que es conveniente que la policía haga sobre este asunto los reglamentos necesarios.

Este es el propio lugar para hablar del lujo, el cual, tomando esta palabra en su extendida significación, es una prodigalidad y, al mismo tiempo, una piedra de tropezón para la policía, atendido que en el mismo tiempo que hace florecer el Estado, ocasiona una infinidad de males y desórdenes a la sociedad. Para tratar esta materia con la atención que ella se merece, es conveniente remontar hasta el origen del lujo y examinar todas sus circunstancias, como lo he hecho respecto de las demás materias que he tratado.

Los hombres no trabajan sino para procurarse las cosas necesarias a la vida, y los que trabajan más están en mejor proporción para proveer a sus necesidades. De esto resulta una diferencia en los bienes, independiente de la que proviene de la constitución de la República, la cual consiste en que, estando

---

sonora, elegante y agradable, que ninguna otra. Nadie niega que nuestra escritura es más natural y limpia de caracteres superfluos, de que abundan impropriamente todas las extranjeras. Es constante que en papel, caracteres, letras, dibujo y encuadernación, no tienen sobre nosotros ventaja alguna los libros extranjeros. En prueba de esta verdad pueden verse las célebres impresiones de Salustio, la grande y pequeña de la historia de Don Quijote, el poema de la música, y otras muchas que corren con admiración y aplauso. Si nos dedicásemos más al trabajo de la traducción, estoy bien persuadido que, así como la lengua francesa es la dominante en Europa, el idioma español lo fuera del universo. [Con respecto a las traducciones francesas, debemos recordar que la obra aquí publicada — *Grundsätze der Policywissenschaft* (1756)— fue vertida del alemán al francés de la siguiente manera: Jean Henri Gottlob de Justi. *Elemens Generaux de Police*. Paris, chez Rozet, Libraire. 1769.]

compuesta de jefes y de subalternos, estos últimos tienen necesidad de más bienes para proveer a los gastos inseparables de su estado. Un hombre que es más rico que otro, emplea su dinero para procurarse los recreos y las comodidades de la vida, y esto a proporción de sus facultades. Los que no tienen los mismos medios miran las comodidades y los placeres de que gozan como un lujo y una superfluidad, principalmente cuando no están acostumbrados a ellos.

El lujo, propiamente dicho, no es otra cosa que un modo de comparar el estado que se habita, relativamente a aquél en que se hallan los otros. Lo que parece un lujo y una prodigalidad en un país pobre, no pasa en otro que es más rico, sino por una necesidad indispensable de la vida. Un pobre, por ejemplo, mira el gasto que hacen los grandes señores como una cosa inútil y superflua, porque su estado le pone en proporción de poderle abstener de ella y no le deja sentir su necesidad. Se observará, sin embargo, que cuanto más extrañas son las urgencias de la naturaleza y las comodidades que los hombres se procuran, más se arriman al lujo y la prodigalidad.

Consiste, pues, el lujo en las comodidades y en los recreos de la vida que la mayor parte de los miembros de la República son incapaces de procurarse. Para probar y sentir la verdad de lo que acabo de decir, sólo basta examinar las diferentes circunstancias en las cuales puede hallarse un Estado relativamente a los bienes y a las facultades de que goza. Por ejemplo, un pueblo que habita un país pobre y en donde apenas puede vivirse, mirará las tapicerías como una cosa de lujo y que no deben tener cabida sino entre personas ricas y opulentas. Yo supongo que este país llega a enriquecerse por la excavación de minas o por el comercio, los más bajos ciudadanos querrán tenerlas y se mirarán como una cosa absolutamente necesaria. Las personas ricas y constituidas en dignidad querrán entonces excederles, y adornarán sus aposentos con porcelanas y pinturas raras y preciosas. Aunque éstas sean propiamente cosas de lujo, si las riquezas de la nación aumentan, todo el mundo querrá tenerlas y no pasarán por tales. Lo mismo será de las demás comodidades de la vida.

Lo que acabo de decir del origen del lujo, nos provee tres máximas fundamentales que la policía jamás debe perder de vista

en los reglamentos que hace para reprimirle. La primera es que no puede absolutamente desterrársele de un Estado sin confundir enteramente las condiciones, y sin enervar la actividad y la industria de los habitantes. La segunda, que ella no puede decidir en qué consiste el que no conozca las facultades del Estado y las de cada particular; y que aún cuando las supiera, sería difícil hacer sobre la materia reglamentos convenientes. La tercera, de no reprimir sino lo que no está fundado sobre las urgencias absolutas de los súbditos y que puede dañar al orden económico. Examinemos estas máximas en detalle.

Cualquiera que intentase desterrar el lujo enteramente o restringirle con sobrado rigor, enervaría enteramente la industria y la actividad de los hombres. Esta actividad no está fundada, sino sobre la envidia que tienen de amontonar bienes para colocarse sobre sus semejantes. Un hombre a quien se le impida usar de sus bienes y procurarse los regalos y comodidades de la vida, abandona su patria o no trabaja sino cuanto le es forzoso para procurarse las cosas de que no puede abstenerse. Limitándose los súbditos al ejercicio de la agricultura y algunas otras profesiones necesarias, se despuebla el Estado y su poder se debilita.

Yo se que el lujo es el origen de la infinidad de locuras y extravagancias, y que los que se dan y abandonan a ellas se hacen incapaces de servir al Estado; y que a más de esto causa la ruina de una multitud de familias y particulares. Pero es bueno observar que los que son bastante insensatos para hacer esto, son útiles al público sin saberlo, y sin ganar mérito alguno en ello dan a una infinidad de obreros y artistas un medio para subsistir, que sin él no le habrían tenido, lo que no sucedería si el Estado se compusiera solamente de personas sensatas y razonables. En el mismo caso en que algunos se arruinen, esto no trae perjuicio alguno al Estado; porque poco a él le importa en qué manos estén los bienes, con tal que él subsista siempre. En fin, viene a ser lo mismo que se destierre enteramente el lujo de un Estado o que esté habitado por avaros y tacaños; sería tan infeliz en uno como en otro caso, y todo en él se extenuaría. Siendo la circulación del dinero respecto del Estado, lo que la sangre por relación al cuerpo humano, es fácil sentir que el lujo es propiamente este grado de calor que mantiene su fluidez y quien da la vida a todos los miembros que le componen.

Siendo el lujo propiamente una cosa relativa, resulta de la segunda regla que yo he dado, que es extremadamente difícil de decidir en qué consiste; y, por consiguiente, hacer sobre este particular leyes y reglamentos. Las gentes de igual estado y de un mismo rango, raras veces tienen los mismos bienes y no puede prescribirles los mismos gastos, los mismos vestidos, ni la misma mesa. Como la que fuera moderada, habido respecto a las facultades del uno, podría causar la ruina total del otro, se sigue que si se regulaba el gasto de las personas de un cierto estado, todas las que le pertenecen estarían obligadas a hacerlo hasta los términos que les están prescritos, sin arruinarse como sus iguales. Para que la policía pueda hacer reglamentos sobre este punto, fuera menester que conociese las facultades de cada particular; pero a más de que la cosa es imposible, una averiguación semejante tendría consecuencias tan funestas que se vería frustrado el fin que se ha propuesto.

Por otra parte, fuera imposible, aún cuando pudiesen establecerse leyes sobre este asunto, prescribirlas para todas las diferentes especies de lujo. Los hombres aman hacer ostentación de sus riquezas y aún cuando se arreglase su gasto, en cuanto a la mesa, los muebles y los vestidos, ellos gastarían su dinero con criados, libros, pinturas, curiosidades naturales y mil otras cosas semejantes, sin que se les pudiese impedir hacerlo, a menos de quererles privar enteramente de su libertad. Esto que digo aquí está sobradamente confirmado por la experiencia. La República de Venecia, que ha hecho reglamentos severos sobre el lujo, por lo concerniente a vestidos, mesa, etc., no ha podido impedir que la nobleza y los ciudadanos opulentos hagan en sus tierras gastos prodigiosos, de modo que sus reglamentos están sin fuerza, ni vigor.

De lo que precede se sigue que la tercera máxima que tengo establecida, no puede tener lugar respecto a estas cosas. Todo lo que el Gobierno puede hacer es reprimir esta especie de lujo, que no está fundado sobre las necesidades indispensables de la vida. En el caso que un hombre sea pródigo de sus bienes, sin objeto, ni fundamento, debe dársele un curador, principalmente cuando esto puede dañar a sus hijos; pero es menester conducirse en este punto con mucha prudencia y circunspección, y sobre todo sin

parcialidad. El Gobierno debe especialmente reprimir esta especie de lujo que causa escándalo y que tira a corromper las costumbres.

Hay otras especies de lujo que también es conveniente ponerles límites, y piden un despropósito ciertas gentes que quieren que no se restrinjan bajo el pretexto de que este lujo pone y establece la diferencia entre los bienes y los estados; que él anima la industria y la actividad de los súbditos, y que es útil al orden económico. Estas razones fueran buenas si el lujo producía efectivamente estos buenos efectos, pero todas estas especies no tienen semejanza; y las hay tales que producen efectos todo contrarios, y no hay duda que deben reprimirse las que miran a la ruina del Estado.

Hay ciertas especies de lujo que no son una consecuencia de la diferencias de los estados. Deben ponerse de este número todos los usos que empeñan a las gentes de cierto rango a gastos extraordinarios, por no parecer menos ricos que sus iguales. Estos usos son tanto más perjudiciales a los súbditos, cuando ellos se imaginan que se compromete su honor, si no se conforman con ellos, aunque muchas veces no sean de su gusto. Como el lujo a que cada uno se inclina por gusto no tiene límites, causa tanto más presto la ruina de los que a él se entregan sin reflexión. El Gobierno debe pues impedir que el lujo pase en uso y hábitud. Aunque parece permitido a un hombre rico el procurarse los regalos y las comodidades de la vida, a las que su gusto natural le inclina, hay sin embargo casos en que debe prohibírsele el hacerlo, aunque no fuese más que para impedir que los demás imitasen su ejemplo por un falso punto de honor. Pueden colocarse en este número los gastos que se hacen por un luto, las libreas de los criados, la comida que se da con motivo de una boda, de un bautizo, de un empleo de que se toma posesión; y son tan numerosas y continuas estas ocasiones, que es imposible contarlas todas.

Hay cierta especie de lujo que, en lugar de ejercitar la industria y la actividad de los hombres e inclinarle a adquirir bienes para procurarse las comodidades de la vida, no sirve sino al contrario para enervarlas. Tal es el caso, por ejemplo, cuando se hace consistir el lujo en vivir en ociosidad y despreciar todas las ocupaciones útiles y honestas, o que los ricos, para hacer ostentación de su opulencia, gastan todos sus bienes en regalos o

en limosnas. Por haberse dado los romanos a estos excesos, fueron causa que la República cayese en la esclavitud.

En fin, es falso que el lujo sea útil al orden económico. Cuando el lujo y la prodigalidad no se contentan sino con el socorro de las mercaderías extranjeras, lejos de despertar la industria y la actividad de los hombres, y que haga florecer el Estado, al contrario, hace salir el dinero del país y causa insensiblemente su total ruina. Es verdad que al fin cesa por sí mismo, pero es después que el pueblo está ya enteramente arruinado. El Gobierno debe siempre procurar que el lujo se satisfaga con las mismas mercaderías del país. Se engañan los que quieren que se permita absolutamente el lujo en un Estado.

Se observará, en general, que el lujo a que pone límites el soberano tiene raras veces consecuencias funestas para el Estado, cuando el comercio extranjero florece, porque las riquezas que le mantienen aumentan cada día. Entonces es durable y general, y se extiende insensiblemente por todos los diferentes órdenes del Estado. Pero todo otro lujo, sea que provenga de la opulencia de los que están a la cabeza de los negocios, o de concesiones o de cualquiera otra causa, tiene siempre consecuencias extremadamente funestas. Aumenta rápidamente, pero es de poca duración y es seguido de infinidad de desordenes que causan pronto o tarde la ruina de los estados. Los romanos nos presentan de esto un grande ejemplo. El lujo que ocasionó las riquezas de los pueblos que habían conquistado, contribuyó más que otra cosa a la ruina de este poderoso Imperio.

Después de haber indicado las reglas y las máximas que la policía debe observar por relación al lujo, sólo falta hablar de las demás especies de lujo y prodigalidad. Se trata luego de saber el orden que es conveniente establecer respecto de los vestidos, cuyo artículo nuestros antepasados le han mirado como un punto de policía extremadamente esencial. Yo tengo por verdad que los vestidos son un artículo sobre el cual no puede hacerse reglamento alguno sólido, tanto más cuanto el Estado nada tiene que temer de esto, sirviéndose de manufacturas del país. Su precio, por otra parte, nada hace aquí porque las personas de un mismo Estado no tienen todas iguales facultades. Lo más que puede hacerse sobre este punto es prescribir a cada Estado una vestidura particular y

siguiendo el consejo del barón de Schröder, un adorno o cualquiera otra señal poco costosa que no sirva más que para distinguir las profesiones.<sup>65</sup>

Si, por un lado, nada hay que esperar de los reglamentos que se hacen sobre los vestidos, es conveniente, por el otro, según discurro, fijar el gasto que debe hacerse en los lutos, en un bautizo, en un empleo de que se toma posesión. Lo que mejor puede hacer el Gobierno para reprimir el lujo, es impedir que un falso punto de honor le haga pasar en habitud. El gasto que se hace para la mesa tiene de dañoso para el orden económico, que pone muchas veces a los recién casados en estado de no poder sostener su familia y su comercio con honor.

Aunque haya muchas ocasiones en que es imposible al Gobierno impedir el lujo, debe, no obstante, hacer todo lo posible para restringirle. Como los reglamentos que se hacen sobre este particular no deben llegar a perjudicar la libertad de los hombres, lo mejor que puede hacerse es poner impuestos sobre las diferentes especies de lujo, aunque no fuese más que para aumentar las rentas del Estado. Por ejemplo, deben imponerse sobre los coches, las sillas de mano, las libreas, etc., porque los que pueden hacer estos gastos sin incomodarse, no se enfadarán de contribuir a las urgencias del Estado; y los que no tienen bastantes bienes para pagarlos se dispensarán de hacerlos. En esto no puede hacerse cosa mejor que seguir el ejemplo de los ingleses.

Lo mismo debe hacerse en cuanto a los galones de oro y de plata, y en cuanto a la bajilla de este metal. No conviene de modo alguno suprimir enteramente esta especie de lujo, porque con esta supresión se impedirá la circulación de infinidad de oro y plata,

---

<sup>65</sup> La Iglesia tiene sus adornos particulares para distinguir sus clases y dignidades. La experiencia nos enseña cuán laudable es el pensamiento de que la milicia por el pequeño adorno o señal que cada individuo lleva encima, se distinga y note el grado que goza en el ejército y el tratamiento que debe dársele. Las clases de los paisanos, desde la más alta hasta la más baja del Estado, parece que también podrían distinguirse con ciertos leves adornos en los sombreros o con diversidad de lazos o hebillas en los zapatos. Siempre fuera útil, como lo acreditan varias potencias, dejar a cada particular usar del lujo que quisiese como fuera de cosas nacionales, medio único para el fomento de las manufacturas y fábricas, pero siempre con la distinción encima.

pero es menester limitarla, cargándoles de un impuesto a los primeros y sujetando las bajillas al contraste. Ninguna persona debe tener exención de estos derechos. Semejantes exenciones se opondrían al fin que se ha propuesto y, por otra parte, las sumas que provienen de estos derechos se pueden emplear en las urgencias del Estado, a las cuales cada particular está por otra parte obligado a contribuir. Algunos autores que han escrito sobre la policía, han querido que se prohibiese el lujo de los edificios, los jardines, los muebles, las pinturas y otras obras de arte, lo que prueba el poco conocimiento que tienen de estas materias. Estas cosas contribuyen tan fuertemente a la hermosura del país, a atraer a los extranjeros, perfeccionar las artes e inspirar su gusto, que el Gobierno debe ponerlo todo en uso para animarlas, en vez de prohibirlas. Si se destruyen algunas personas para satisfacer su lujo por este motivo, no deben quejarse sino de sí mismas, y por otra parte, poco importa al Estado en qué manos se hallen las riquezas del Reino.<sup>66</sup>

## CAPÍTULO XIX

### *De los medios para desterrar la ociosidad, la mendicidad, y otros abusos semejantes*

**S**i se quiere que los súbditos cumplan sus deberes y se hagan útiles a la sociedad, debe desterrarse la ociosidad, la mendicidad y otros abusos que les impiden el trabajar. Cuando se toleran, para nada sirven sus talentos, y cuanto menos laboriosos son, más el lujo es de temer. No hay cosa más dañosa al Estado que la ociosidad. El fin que la República se propone, es que todos los miembros que la componen concurren unánimemente al bien público y esto no puede ser cuando ellos desprecian la agricultura, las manufacturas y el

---

<sup>66</sup> Como el lujo no saque el dinero del Reino, es utilísimo a un Estado. Esto lo demuestra con la mayor evidencia el libro excelente intitulado **Felicidad de España**, compuesto por mi amigo y patricio erudito, el noble señor doctor don Francisco de Romá y Rosell, regente jubilado de la Real Audiencia de México. [Puig y Gelabert se refiere al libro titulado: **Las Señales de la Felicidad de España y Medios de hacerlas Eficaces** (Madrid, Imprenta de Antonio Núñez del Valle. 1768)].

comercio: Un Estado no puede florecer cuando el pueblo, en lugar de trabajar, vive en una floja y blanda ociosidad.

La policía nunca será sobradamente vigilante en desterrar este vicio y en inspirar al pueblo el amor del trabajo. Las reglas que he dado arriba sobre el comercio y el tráfico, son extremadamente útiles para este efecto, principalmente cuando se tiene cuidado en educar bien a la juventud y acostumbrarla en procurarse su propia subsistencia. Lo que contribuye más a la ociosidad, es la facilidad que tienen los artífices en vender sus obras y artefactos al precio que quieren; porque la mayor parte de los hombres no trabaja sino cuando la necesidad lo obliga. Es conveniente para hacer florecer el comercio y el tráfico, que ellos se contenten de una ganancia módica y, también, que en ciertos casos la policía tase sus obras y su trabajo.

Convendría, **aún**, para desterrar la ociosidad, que la policía se informase de los **medios** que emplean los súbditos para subsistir, como lo han hecho diferentes pueblos, entre otros los egipcios y los romanos. Como en todo Estado bien gobernado, debe hacerse dar todos los años una lista del número de las personas del pueblo, puede velarse de ocasión para saber el modo con que subsiste cada **particular**. Yo confesaré, no obstante, que esto no deja de tener su **dificultad** y que una averiguación semejante exigiría mucha circunspección y prudencia para no perjudicar sobrado la libertad de los ciudadanos.

Lo mejor según mi dictamen, sería el imponer una crecida capitación a los que no hacen comercio alguno notorio y que pretenden vivir de sus rentas. Es justo, aún, que los que tienen bienes raíces y que no hacen comercio alguno contribuyan más que los otros a las urgencias del Estado, en reconocimiento de la protección que les concede. Una capitación semejante les obligaría infaliblemente a aplicarse y hacer algún tráfico útil y honesto.

Otro medio aún para desterrar la ociosidad, sería remediar a los desórdenes que reinan entre los criados. No se oyen cada día sino lamentos y quejas por este motivo, y en efecto, son raros los que son laboriosos y fieles; y, sin embargo quieren ser bien alimentados, bien vestidos y bien pagados. Como la mayor parte de ellos están acostumbrados a hacer poca cosa, sucede que, cuando

están fuera de servicio, no pueden resolverse a trabajar o lo hacen flojamente, o bien emplean mil modos ilícitos para subsistir. Basta haber vivido en las ciudades grandes para conocer la verdad de lo que siento.

Es conveniente, pues, que la policía haga los reglamentos necesarios sobre este particular. Es verdad que ella tiene dudas sobre algunas providencias, pero a más de que la mayor parte de ellas no se observan o son insuficientes, no sirven por lo regular sino a hacer a los criados más insolentes, porque ellos estrechan el poder de sus señores. Mientras que no se haga una ordenanza que prohíba, a cualquiera que sea, recibir un criado a menos que traiga un certificado de vida y costumbres, dado por el amo que él ha servido, o en caso de reusárselo del Intendente de Policía, será en vano el emplear castigos para impedir la picardía y los hurtos domésticos. Aún no está aquí todo, es conveniente también fijar el salario de los criados, imponer una contribución a los que están fuera del servicio, en caso que reusen el pagarla, y obligarles a trabajar para el público.

La ociosidad, tan dañosa como ella es al Estado por sí misma, aún tiene de malo el producir una infinidad de mendigos que viven a carga del público y que, sin serle de algún socorro, quieren sin embargo ser alimentados a despesa de otro. Estas suertes de gente son de tal manera enemigos del trabajo y hallan su género de vida tan cómoda, que ellos crían a sus hijos en la misma profesión, lo que es causa que se multiplican hasta a lo infinito y que el Estado al fin se halle sobrecargado de una abundancia de miembros inútiles.

Aunque la humanidad nos obliga a socorrer a los necesitados y que sea obligación del soberano el tener cuidado de los que la vejez, la desgracia y las enfermedades ponen fuera de estado de subsistir, no se sigue de esto que deban tolerarse los mendigos. Pero la infelicidad está en que los hombres se regulan menos en las limosnas que hacen sobre la necesidad real de los que recurren a ellos, que sobre los medios de que se sirven para mover su compasión; y sucede a menudo que los que aciertan más a hacerlo son quienes lo merecen menos. Sobre todo debe tenerse gran cuidado, en no dar limosna a los que son bastante jóvenes y bastante fuertes para poder trabajar; este es el medio de

conservarlos y mantenerles en ociosidad y de abrir la puerta a muchos crímenes. Muy mal se ha de pensar de un Estado en donde los mendigos son autorizados.

No hay país alguno que no haya hecho reglamento sobre este particular y en donde no se hayan empleado los medios que han parecido los más eficaces para desterrar la mendicidad. Se han establecido fondos para los pobres, se les ha hecho volver a sus provincias con orden a sus parroquias de mantenerlos, se ha prohibido darles limosnas en las calles y se ha castigado a los que se han hallado mendigando. Pero todos estos reglamentos no han producido efecto alguno y los mendigos se han multiplicado más que nunca.

Para que estas suertes de reglamentos produzcan el efecto que se espera de ellos, se deben establecer hospicios para los viejos y los imposibilitados, señalarles los fondos necesarios, emplear una parte de las penas pecuniarias para su subsistencia, velar sobre su administración y, principalmente, impedir que los doctores no lleguen a enriquecerse a costa de los pobres infelices que están en ellos.<sup>67</sup>

Se debe sobre todo animar la agricultura y el tráfico para quitar a los pobres que están en estado de trabajar, todo pretexto de mendigar su pan. En caso que las excusas que ellos alegan para hacerlo no estén fundadas, es preciso encerrarles en casas fuertes o de reclusión, sin necesitar un más amplio informe, y no dejarles salir de allí sin que den caución de no mendigar más. Este medio me parece el más eficaz de todos, siendo natural creer que ellos amarán más trabajar con libertad, que el estar en reclusión.

---

<sup>67</sup> Sobre la utilidad de los hospitales y los hospicios, su policía y las obligaciones de los administradores y subalternos, véase el tít. XVIII del **Derecho Público** del célebre señor Domat. Estas casas solas son capaces de suprimir en poco tiempo toda la mendicidad y la holgazanería, origen de las mayores atrocidades y de la ruina de los más grandes estados. Nada es tan digno de ocupar la atención de los soberanos y sus ministros, como el dar socorro al miserable y ocupación al holgazán. Este es el punto más interesante de la Ciencia del Gobierno. Esta Ciencia, dice el célebre señor de Real en el discurso preliminar de su obra grande, la Ciencia del Gobierno, tiene por objeto la pública felicidad; y así como es la más noble, es también la más útil de las ciencias humanas. Estúdiese pues con reflexión, que sus máximas se reducen todas a promover el bien de la sociedad.

Tampoco debe permitirse que pidan limosna los que pasan en cuadrillas a sus labores. Todo lo que pueda hacerse para comodidad de los que viajan, es obligar a los amos que dejan encargarlos y recomendarlos a los de sus camaradas y compañeros que ejercen la misma profesión. Aún deben permitirse menos estas suertes de vagabundos, que pertrechados de letras de permiso o licencias para pedir limosna, entran impunemente en las casas. Tampoco deben permitirse las cuestras para los encarcelados, la reparación de las iglesias y otros motivos semejantes por causa de los abusos que resultan de ellas.<sup>68</sup>

## TERCERA SECCIÓN

### De la Seguridad Interior del Estado

#### CAPÍTULO XX

##### *De la administración de justicia*

Yo he indicado en las dos primeras secciones de esta obra, las leyes y los reglamentos que la policía debe hacer para obligar a los súbditos a adquirir los talentos, y los conocimientos necesarios para perfeccionar su entendimiento y hacerse útiles a la sociedad. Y voy a tratar en ésta de las calidades que les son necesarias por no servir de carga, ni incómodo a sí mismos, ni al público. Para este efecto, el Gobierno debe mantener la tranquilidad y el buen orden entre sí, y prevenir los crímenes y las violencias a que pueden abandonarse. En una palabra, lo que yo tengo que decir aquí mira a la seguridad interior del Estado y es de tal manera esencial a la felicidad de la sociedad, que sin ella es imposible que subsista un sólo instante.<sup>69</sup>

<sup>68</sup> En España nadie puede pedir limosna en público sin licencia superior, ni en el caso de más grave necesidad.

<sup>69</sup> Como en España los empleos no son venales, sino proporcionados al mérito por la sagacidad de los ilustrísimos señores que componen la Real Cámara en descubrirle; y conferidos por la imparcial justicia del soberano a las personas esclarecidas del Reino, en quienes se digna premiarle, se administra justicia con la mayor rectitud.

La seguridad interior de un Estado está fundada sobre la administración exacta de la justicia y de ella he de tratar en este capítulo veinte. Los hombres están sujetos a tener disputas entre sí por causa de sus bienes, de su tráfico, etc., y fuera una cosa dañosa a la seguridad pública, igualmente que a la constitución de la República, que ellos se hiciesen justicia a sí mismos. Es conveniente, al contrario, que pongan la decisión de sus diferencias en la prudencia del soberano o la inteligencia de las personas que él ha establecido para sentenciarlas. A él sólo pertenece, aún, contener a los malvados y perversos en sus deberes por medio de castigos, e impedir que dañen a sus súbditos. Es consiguiente, pues, que un soberano nunca podrá velar sobrado atentamente sobre la administración de justicia.

El modo con que está administrada la justicia influye mucho sobre la felicidad del Estado. Cuando las leyes no son buenas ni sabias, claras ni seguras, cuando las escrituras y los procesos se dilatan, cuando la justicia no es imparcial y cuando los jueces se dejan corromper por regalos, o guiar por el mayor o menor favor que se tiene, es fácil comprender que una administración semejante no puede servir sino de perjuicio al Estado y de ruina al público.<sup>70</sup>

Se debe tener por máxima general que todas la leyes que hace el Gobierno relativamente al orden económico, de nada sirven cuando la justicia esta mal administrada. Las leyes ambiguas y equívocas empeñan a los particulares a entrar en procesos que les hacen perder la mayor parte del tiempo, que deberían dedicar a sus negocios. La prolongación de las causas puede reducir familias

---

<sup>70</sup> No se puede administrar justicia con equidad, sin los socorros del Derecho Público. Yo no dejaré de decir que el estudio de este Derecho está sobradamente olvidado en España, sin embargo que hay muy buenos libros compuestos por sabios españoles que le tratan con bastante extensión, de los cuales cito algunos: la obra insigne de los **Elementos del Derecho Público de la Paz y de la Guerra**, publicado por el noble señor don José de Olmeda de Santiago, Alcalde de la Cuadra de la Audiencia de Sevilla. Pero sin hacer agravio a muchos autores nuestros, es forzoso confesar que ninguno trata con tanta generalidad y perfección este Derecho, como el citado juriconsulto francés señor Domat. [De Olmeda y León, ha dicho Mariano Baena del Alcázar que su obra —editada en Madrid en 1771— consistió principalmente en un texto introductorio, "unos rudimentos del Derecho Público". Baena del Alcázar, obra citada, pp. 50-53].

opulentas en el estado más miserable. La dificultad que hay en hacer pagar lo que es debido y la mala fe que reina en el comercio engendran la desconfianza y ésta, a su turno, hace extenuar el tráfico e impide la circulación de dinero. La mala fe de los jueces empobrece a los súbditos, les quita los medios de subsistir, y enerva su industria y su actividad.

Ah! que es demasiado clara esta verdad que acabo de decir. De esta manera se administra la justicia en la mayor parte de la Europa. Nosotros nos contentamos de mil leyes extranjeras, inciertas, contradictorias, que no tienen relación alguna con nuestros tiempos, con nuestras costumbres, ni con el estado del país en que habitamos. Nosotros empeñamos a los abogados y los procuradores, por las especies que les damos, a prolongar los procesos, y lo que es más, ellos se sirven de las mismas leyes para hallar mil escapatórias. Y para discurrir mil trampas de las cuales somos las víctimas nosotros. Nosotros vendemos los empleos de judicatura, o si los damos graciosamente, es sólo con objetos personales e interesados. Todo el mundo deplora estas desgracias, pero nadie emplea los medios necesarios para remediarlas. En los países en donde las cosas van un poco mejor, se escriben nuevos tratados sobre las leyes y la jurisprudencia que se dedican a los soberanos, los cuales aceptándolos dan bastante a conocer que sienten ellos mismos los males que padecen sus vasallos, pero mientras no se rectifiquen las leyes quedarán las cosas siempre sobre el mismo pie en que las tenemos.<sup>71</sup>

Siendo pues la administración de justicia de tan grande importancia para la conservación del orden económico, es consiguiente que el soberano jamás se dedicará demasiado a este ramo.

Todas la leyes que hacen a este objeto deben tener por fin el afirmar y fortalecer el Estado, y no atender sino a la felicidad de los miembros que le componen; pero, para que ellas produzcan el

---

<sup>71</sup> El señor Mora Jarava, considerando la inutilidad del estudio de las leyes romanas para el foro de nuestra España, ha escrito un tratado particular, parto propio de su vasta erudición, sobre los errores del derecho civil. En nuestras universidades se enseña junto con el derecho civil de Roma, el derecho real de España y el derecho municipal o de la provincia en donde esté establecida alguna universidad.

efecto deseado, deben de ser simples, cortas, inteligibles y a vista de todo el mundo, para que cada uno sepa lo que debe de hacer y lo que debe de evitar.

Como las mejores leyes para nada sirven cuando la justicia esta mal administrada, no deben elegirse para los jueces sino personas íntegras y desinteresadas, y mirar menos a su saber que a su probidad. Cuando las leyes son simples, claras e inteligibles, basta la rectitud para interpretarlas, y un hombre recto y humano acierta mejor a hacerlo que un sabio que a menudo se deja conducir por sus pasiones y sus preocupaciones. Con especialidad debe prohibirse a los jueces recibir regalos y castigar severamente a los convencidos de haber admitido alguno de sus partes.

## **CAPÍTULO XXI**

### ***De la administración de justicia que mira a la policía***

**L**o mantenimiento de la justicia, de que he hablado en el capítulo precedente, pertenece a los tribunales establecidos por el soberano, y la policía tiene el simple cuidado de hacer observar las leyes y los reglamentos que de ellos emanan. Y tienen también en cada ciudad una especie de jurisdicción, cuyo objeto es velar a la seguridad pública. A ella, por ejemplo, pertenece decidir las disputas que se suscitan entre la diferentes comunidades y gremios, impedir que se insulten, o usurpen los unos con los otros, castigar las contravenciones a los reglamentos que ella a hecho, etc., y de esta jurisdicción propiamente es de la que voy a hablar en este capítulo.<sup>72</sup>

Es fácil de ver que no es conveniente dejar la decisión de estas diferencias a las jurisdicciones arregladas. Es tal su naturaleza que, para juzgarlas, no basta tener un particular y grande conocimiento de las leyes de la policía, sino también del comercio, del tráfico y del orden económico, que es difícil hallar en

---

<sup>72</sup> Con la creación de los alcaldes de barrio se facilita el conocimiento de los individuos de las ciudades populosas. Se sabe en donde se hayan las gentes de mal vivir, se les observa sus acciones y se puede fácilmente ocurrir a contener los más ligeros movimientos, producidos del rencor, ira, desazón o envidia, fomento principal de las discordia y quimeras.

la mayor parte de los jueces ordinarios. Los castigos son sólo los medios que tiene la policía para hacer observar sus reglamentos y cuando este medio está en manos de gentes que ignoran su objeto, o que se conducen según sus pasiones, o por otros objetos particulares, es difícil que se obtenga el fin que se ha propuesto.

Las gentes de profesión diferente tienen, entre sí, frecuentes controversias. Hay diferentes jornaleros que trabajan las mismas mercaderías y a menudo es cuestión de fijar los límites de sus profesiones, de juzgar de la bondad de sus artefactos, de arreglar su precio, y éstas son las diferentes cosas que ocasionan sus disputas. Hay también, a menudo, tal mercadería que muchos obreros pueden trabajarla igualmente y puede suceder que aquél que está en posesión de venderla se oponga a que otro se mezcle en su comercio. Pueden suscitarse disputas entre los artífices y los negociantes, con motivo de la compra de las materias, y la venta de las mercaderías que la policía sola puede decidir.

Las gentes de tráfico tienen, también, muy a menudo disputas entre sí. La envidia es un origen fecundo de disputas particulares entre las gentes que ejercen el mismo oficio, porque cada uno busca hacer su ganancia a costa de su vecino. La misma cosa sucede entre los maestros y sus compañeros, y a menudo resulta de ellas abundancia de desórdenes que la policía debe prevenir consultando sus privilegios y reglamentos. Su único fin debe ser hacer florecer el orden económico, y mantener la tranquilidad y el buen orden entre los ciudadanos; y cuando estas suertes de privilegios se oponen a él, debe examinarles y hacer en ellos las variaciones que juzgue necesarias.

## **CAPÍTULO XXII**

### ***De los medios de mantener la tranquilidad entre los ciudadanos, impedir los medios de hecho, los alborotos y los sediciones***

**L** objeto que se propone 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. Por más

atención que se tenga sobre este asunto no puede, sin embargo, impedirse que los ciudadanos lleguen algunas veces a medios de hechos y que no haya gente tan perversa que no existen desórdenes y conmociones con la esperanza de mejorar su fortuna. Es, pues, obligación de la policía el prevenirlas y obviar todo lo posible cuanto pueda turbar la tranquilidad del Estado.<sup>73</sup>

Propiamente pertenece a la policía: mantener a los miembros que componen un Estado en el orden y en el rango que les conviene, respectivamente los unos a los otros, de fondear sus objetos y sus sentimientos respecto del Gobierno; describir las conspiraciones que le forman y sofocarlas; en una palabra, manejar las pasiones y los intereses particulares de los súbditos de modo que todo concorra al bien del Estado. Esto no impide, sin embargo, que la policía haga todo lo posible para mantener la tranquilidad y el orden entre los miembros que la componen. Ella es el instrumento de que se sirve la política para poner sus leyes y sus reglamentos en ejecución; y, por consiguiente, ella debe impedir las violencias, los atentados, los alborotos y la sediciones; en una palabra, todo lo que puede turbar la tranquilidad pública.

Su primera atención debe ser mantener la paz en cada ciudad, y para este efecto, desde el momento que se levanta algún tumulto en el pueblo ella debe informarse de lo que le ocasiona, hacer prender a los culpados y hacerle cesar. Ella debe, principalmente, impedir que se haga cosa por la noche que pueda turbar el descanso de los habitantes y que se haga fiesta sin obsequio alguno para acarrear un concurso numeroso de pueblo, sin que esté instruida de ello primeramente para poder obviar a los desórdenes que puede ocasionar.

Igualmente, debe velar a la tranquilidad de las calles y los caminos, a que no se cometan desorden alguno en las casas y hacer prender a los que las causen; tampoco debe permitir a cualquiera que sea, que insulte un hombre en su casa, atendido

---

<sup>73</sup> En España, la habitación del Ministro del Crimen en el cuartel que está a su cargo, es para facilitar a sus súbditos la más pronta administración de justicia, tanto para lo civil, como para lo criminal, cuyo fácil acceso ha contenido aún los más leves desórdenes del público.

que el principal efecto de la seguridad pública es hacer procurar que cada uno este a cubierto en su casa, y libre de los insultos y violencias que pueden hacersele.

Ella debe particularmente impedir los atentados y hacer luego prender al agresor. No hay cosa que demuestre más el desprecio al soberano, como tomarse la justicia por sí mismo, ni mayor flaqueza por parte del Gobierno que dejar esos abusos sin castigo.

El desafío, sobre todo, merece una atención particular por parte de la policía. Esta costumbre bárbara denota igualmente un desprecio a la autoridad soberana y que se desconfie de la justicia que todo súbdito debe esperar de ella. En esta ocasión, sobre todas, es necesaria la exacta administración de justicia. Mientras que los hombres no podrán obtener satisfacción de los insultos que les han hecho, sino por medio de dilaciones y gastos infinitos, bien podrá ser que las gentes razonables los desprecien por grandeza de alma, pero las demás buscarán siempre sacar de ellos su razón y su partido.<sup>74</sup>

Siendo la policía el brazo del que se sirve el soberano para hacer ejecutar las leyes y sus ordenanzas, para la conservación de la seguridad pública, ella debe estar extremadamente cuidadosa en evitar todo lo que puede turbarla y herirla. Las rebeliones y las sediciones son en el día más raras que no lo eran en otro tiempo, porque nuestro siglo es más esclarecido, y los soberanos y los súbditos están mejor instruidos en los deberes recíprocos; porque los primeros están persuadidos que les es interesante hacer dichosos a los pueblos y conocen los segundos las consecuencias funestas que ellas arrastran. Sin embargo, las rebeliones son tan terribles en un Estado que no se puede jamás poner sobrado cuidado en impedir todo lo que puede ocasionarlas.

La policía debe, por consiguiente, tener siempre el ojo abierto sobre las acciones y las conspiraciones que se forman en el Reino y dar luego el aviso de ellas al soberano. Ella siempre debe obrar con discernimiento y sin faltar a lo que la prudencia exige, jamás interpretar desproporcionadamente los objetos, ni los procederes

---

<sup>74</sup> En España está el desafío prohibido bajo las más severas penas de horca, confiscación, excomunión y otras.

de los súbditos. Ella cuidará en tiempo de guerra que el enemigo no envíe algún emisario dentro del país, que pueda conmover a los súbditos a la rebelión e impedir que estos mantengan con él alguna correspondencia ilícita.

Ella impedirá que se tengan juntas bajo el pretexto de religión, ni cualquier otro, a menos que no se sepa su fin, objetos y reglamentos. Como no hay Gobierno que no se haya inclinado a favorecer los establecimientos que tienen un fin laudable, en todo tiempo debe desconfiarse de una sociedad, asamblea o junta que oculta los motivos que la hacen obrar. No es, pues, sin fundamento, el haberse opuesto la mayor parte de los estados de la Europa al establecimiento de la sociedad de los francmasones.

También debe de impedir los discursos y escritos licenciosos, y que miran a perturbar al Estado, y principalmente que los últimos no se extiendan. Un ministro prudente debe aprovecharse de ellos para conocer los sentimientos de los súbditos y disipar las sospechas que puedan tener en el caso que estén fundados.

### **CAPÍTULO XXIII**

#### ***De los medios de impedir el hurto, la rapiña y otros desórdenes semejantes***

Yo he indicado en el capítulo precedente, los reglamentos que es conveniente hacer contra los que turban la quietud pública por medio de violencias, atentados, conmociones y sediciones; y ya no me falta hablar sino de los medios que deben emplearse para impedir el hurto, la rapiña, el homicidio, los incendios y los demás desórdenes que contravienen a la seguridad pública.<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> Todo cuanto expresan estos párrafos, de este capítulo de estos **Elementos**, y los más sobre cuales no se ha hecho adición alguna, están prevenidos en España por las más arregladas providencias de la ciencia grande del Real y Supremo Consejo de Castilla, desde donde se extiende a los tribunales y jueces subalternos, bajo cuyo cuidado e inteligencia descansa el soberano, como se lee el Auto 70 del Tít. 4, del Libro 2, de los autos acordados; en donde Felipe IV, en Mayo de 1642, renovando las disposiciones de sus predecesores, no sólo de representar el Consejo, sino también que convenga a las reales resoluciones siempre que convenga, añade:

No debe esperarse que un Estado esté compuesto enteramente de ciudadanos sabios y virtuosos, y que no se hallen entre ellos algunos que deshonren a la humanidad por sus crímenes y mala conducta. Pero, cuando aumenta su número hasta un cierto punto, se puede fácilmente concluir que la corrupción ha llegado a su último grado y que no se cita lejos de su caída. Esto proviene, o de que los pueblos giman bajo el peso de los impuestos y están reducidos a la desesperación, o que la agricultura está despreciada y olvidada, o que las costumbres están enteramente corrompidas, o que los empleados no cumplen débilmente sus deberes; y, en efecto, todas estas causas contribuyen a estas maldades, que denotan el último grado de la perversidad humana.

A la sagacidad del Gobierno toca remontar el origen de estos desórdenes y detener su curso por medio de buenos reglamentos. Es conveniente aún oponerles un dique; y como estas suertes de malvados vienen de países extranjeros, se debe mandar a menudo a los gobernadores de las plazas de las fronteras que hagan volver a sus tierras a todos los vagabundos, mendigos y holgazanes, que se presentan para entrar en el Reino.

Lo mismo debe mandarse a los que están propuestos para guardar las puertas de las ciudades. Ellos deben rehusar la entrada a los que no traen pasaporte o a aquellos cuyo vestido y fisonomía no anuncian cosa buena, a los judíos que mendigan un pan, los soldados reformados que no han servido en el Reino, los charlatanes, fulleros y jugadores de manos, y encerrarles en un fuerte o casa de reclusión para hacerle trabajar. Los magistrados subalternos deben, igualmente, velar sobre estos vagabundos y

---

vigile y trabaje el Real Consejo con toda la mayor aplicación posible al cumplimiento de esta obligación, en inteligencia de que mi voluntad es que en adelante no sólo me presente lo que juzgare conveniente y necesario para su logro, con entera libertad cristiana, sin detenerse en motivo alguno por respeto humano, sino que también replique a mis resoluciones siempre que juzgare (por no haberlas yo tomado con entero conocimiento) contraviene a cualquiera cosa que sea, protestando delante de Dios no ser mi ánimo emplear la autoridad que ha sido servido depositar en mí, sino para el fin que me la ha concedido; y que yo descargo de su divina majestad sobre mis ministros todo lo que ejecutare en contravención de lo que les acuerdo y repito por este decreto, no pudiéndome tener como dichoso, si mis vasallos no lo fueren debajo de mi Gobierno y si Dios no es servido en mis dominios.

hacerles desde luego encerrar. Cuando esta casta de gentes abunda en un país, es por falta de la policía y culpa de los magistrados subalternos.

Como estas suertes de gentes pueden entrar furtivamente en el país bajo diferentes pretextos, es conveniente que la policía vele atentamente sobre los mesoneros y los taberneros. Para este efecto, debe no sólo obligarles a entregar todas las noches a la policía el nombre de personas que tiene alojadas, sino también hacerles frecuentes visitas a sus casas en la noche y en el tiempo que ellos menos las esperan ni temen. Debe, igualmente, prohibir a los ciudadanos el recibir extranjero alguno sin conocerle y sin haber alcanzado permiso para alojarlo, y castigar con severidad a los que faltan a hacerlo.

Independientemente de las visitas particulares de que acabo de hablar, es conveniente hacer una de general en el país, y por la noche, en los mesones, tabernas, fondas, caminos reales, bosques y otros parajes semejantes, y prender a todos los que se sospeche de su conducta, y que no tiene fuego, lugar, ni domicilio. Por este medio se contiene no sólo a los vagabundos, sino también se detiene muchas veces a los ladrones y asesinos. Para que esta visita general tenga todo el efecto que se espera, debe ser improvisada y de ningún modo en días señalados, como impropiamente se practica en algunos países.

En todo tiempo debe velar la policía, por medio de buenos reglamentos, de la pública seguridad en las ciudades grandes principalmente, que son de ordinario el refugio de una infinidad de malvados. Para este efecto, ella obligará a los mesoneros y taberneros a cerrar sus puertas a las once de la noche, lo más tarde; y mandará hacer la ronda por las calles para prender a las gentes sin albergue e impedir los desórdenes que pueden cometerse.

En caso que se cometa algún hurto o muerte en la campiña, o en los caminos reales, se mandará una patrulla para registrar los bosques y los parajes que puedan servir de asilo a los salteadores y ladrones homicidas. Los chinos, cuya policía está infinitamente mejor arreglada que la nuestra, han establecido cuerpos de guardia de distancia en distancia en todos los caminos reales, que

son muy cómodos para los viajeros. Ellos no exigen otra cosa de su milicia, sino que vele a la seguridad del Estado; ésta es su única ocupación en tiempo de paz

Cuando se comete algún hurto en las casas, por la noche, se deben hacer visitas en aquellas que son sospechosas y emplear mayor diligencia para descubrir sus autores, de la que se acostumbra tener en Alemania. Los súbditos que viven en las ciudades para hallar en ellas su seguridad, tienen derecho para exigir esta atención del soberano. Los chinos tienen el uso de castigar a los magistrados en cuyo distrito se comete un hurto, o una muerte, cuando no descubren el reo dentro del término de seis meses. Estos accidentes suceden algunas veces por su negligencia y aún cuando no pudiese reprocharseles alguna cosa sobre este asunto, conviene usarlo así para hacerles más vigilantes.<sup>76</sup>

Se debe castigar severamente la fullería, el robo y principalmente el hurto doméstico, y esto a proporción de la pena que se ha tenido en descubrir su autor.

# fín

---

<sup>76</sup> Siempre es la noche la capa de los ladrones. Para evitar, pues, muchos hurtos, sería conveniente que todas las ciudades siguiesen el buen ejemplo de la ciudad de Valencia, en mantener centinelas nocturnas llamadas vulgarmente serenos, a cuyo cargo está velar mientras que duermen los vecinos, avisar la hora que es, el tiempo que hace y servir en cualquier negocio o conflicto que suceda. Estos centinelas ya los tenía Roma, como se lee en el tít. 15, del Lib. 1, del **Digesto**, que conuerda con la Ley 20 del tít. final, y la 3ª del tít. 19, de la partida 3. Al ladrón de noche se puede matar, sin pena, siendo hallado en casa o huyendo con el hurto, si no se quisiere dar a prisión. L. 4, tít. 23, lib. 8, de la **Recopilación**. La real cédula de su majestad del 2 de septiembre de 1784, que declara que para el ejercicio de cualesquiera artes y oficios no ha de servir de impedimento la ilegitimidad que previenen las leyes, subsistiendo para los empleos de jueces y escribanos lo dispuesto en ellas, apartará muchos crímenes y delitos que perpetraba a menudo una casta de gente que la infelicidad de su nacimiento la estrechaba en una inacción violenta y en una ociosidad contraria a la prosperidad y bien del Estado.