

Capítulo 3 LA CIENCIA DE LA POLICÍA	25
3.1 EL CONCEPTO DE POLICÍA	28
3.2 DESARROLLO DE LA CIENCIA DE LA POLICÍA	30
3.3 VON JUSTI	33

CAPÍTULO 3

LA CIENCIA DE LA POLICÍA

OBJETIVOS

Al concluir el estudio de este capítulo el lector podrá:

- Conocer el sentido administrativo del concepto de *policía*.
- Describir el desarrollo intelectual de la teoría de la policía.
- Identificar a los principales doctrinarios de la ciencia de la policía.
- Analizar el pensamiento administrativo de Von Justi.

SUMARIO

- 3.1 EL CONCEPTO DE POLICÍA**
- 3.2 DESARROLLO DE LA CIENCIA DE LA POLICÍA**
- 3.3 VON JUSTI**

Hay dentro de los antecedentes occidentales una disciplina intelectual administrativa aplicada que reviste extraordinaria importancia, insuficientemente estudiada hasta ahora; además de ciencia, es también una gran tecnología encauzada a nutrir las fuerzas interiores y exteriores del Estado moderno que empezaba a surgir en el siglo XVI. Esta notable disciplina administrativa o tecnología aplicada, es conocida con la denominación de “policía” y tiene su campo de acción más conocido en la *cameraística* o materia financiera de la monarquía absoluta.

3.1 EL CONCEPTO DE POLICÍA

La *policía* es una disciplina que nació, se desarrolló y feneció entre los siglos XVI y XVIII, principalmente en Alemania, Francia y España; irónicamente, en la Alemania de entonces no triunfó la monarquía absoluta y los poderes feudales impusieron la organización de frágiles reinos en los que la centralización estuvo ausente, lo que hace pensar a los contemporáneos¹ sobre la paradoja de que fueran esencialmente alemanes sus autores. “Lo que ellos entienden por ‘policía’ no es una institución o mecanismo que funciona dentro del Estado, sino una tecnología gubernamental característica del Estado; dominios, técnicas, objetivos donde interviene el Estado.”²

Hay una obra, *Monarchie aristodemocratique*, escrita por el holandés Tur-

¹ Sobre esta paradoja, ver Foucault, *El origen de la tecnología del poder y la razón de Estado*, pág. 7.

² *Ibid.*

quet de Mayerne como un programa-utopía —como bien lo definió Foucault—; es un proyecto que el autor considera posible y con esa circunstancia lo presenta a los Estados Generales Holandeses. Resulta interesante el que, como lo menciona su título, la mezcla entre la democracia y la aristocracia no es sino una condición secundaria, subordinada a la fundamental que es el mantenimiento de la monarquía, a saber, el Estado monárquico, pero al cual el autor denomina igualmente “La Ciudad, la República, o simplemente, la Policía”.³

La organización del Estado supone cuatro ramas, cada cual bajo la responsabilidad de un funcionario: justicia, ejército, tesorería y policía. Si recordamos que la región de los Países Bajos fue parte de la Corona Española durante el siglo XVI, veremos que la partición cuatripartita de las funciones públicas puede tener una inspiración peninsular, ya que fue en España donde se dividió la función pública en cuatro causas: justicia, guerra, hacienda y policía; el paralelo es muy grande, salvo el caso de la policía, a la que Mayenne le asigna un papel moral, ya que debe promover: la caridad, modestia, lealtad, dedicación, cooperación amistosa y honestidad.

El esquema organizativo del Estado comprendería varias juntas dedicadas a la administración pública: dos para atender a las “gentes”; y otras tantas para dedicarse a las “cosas”. La primera junta para la gente dedicaría su esfuerzo a la vigilancia de los aspectos “positivos, activos y productivos de la vida”, tendrían relación con la educación y la selección de ocupaciones, lo que dividiría a las personas provechosas de las que no lo son, y que se consideran “escoria de la sociedad”, la segunda, se dedicaría a aspectos “negativos de la vida”: los pobres, viudas, huérfanos y ancianos; desempleados; apoyo financiero a quien lo necesita; salud pública; accidentes y calamidades. Por cuanto a las juntas para las cosas, la primera se dedicaría a los asuntos concernientes a las mercancías y bienes manufacturados; señalando lo que fuera susceptible de producirse y ejercería el control de los mercados; la otra, administraría el dominio o territorio, tales como la propiedad privada, legados, donaciones, control de ventas en subastas, reformas de los derechos señoriales, ríos, caminos, edificios públicos y bosques.⁴

Monarchie Aristodemocratique es una utopía, como muchas que le antecedieron, que fueron contemporáneas, o posteriores como las de Moro, Bacon, Harrington y Campanella,⁵ pero también, como ellas, está implicada en el caudal teórico de su tiempo y es, como toda obra, un producto de su época, la cual tiende a representar. Sobre este punto, Jesús Reyes Heróles ha dicho con acierto que la “concepción utópica intenta cambiar siguiendo un arquetipo y la concepción del Estado óptimo tiene un modelo, una guía, que quiere ser operante de conformidad con lo dado. . .” “No es posible separar aquello a que se aspira de lo que es necesario hacer para lograrlo.”⁶

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

⁵ *Utopía, La nueva Atlántida, Oceana y La ciudad del Sol.*

⁶ *En busca de la razón de Estado*, págs. 46, 48.

Foucault considera que el ambiente teórico en el cual se escribió esta obra está ligado a los debates sobre la razón de Estado y la organización administrativa del mismo, toda vez que Turquet de Mayenne nos ilustra sobre tres puntos:

a) Aunque la policía es una de las cuatro ramas de la administración del Estado —justicia, guerra y hacienda— en realidad lo abarca todo: “se extiende dentro de todas las condiciones de la gente, de todo lo que hacen o emprenden. Su campo abarca la justicia, las finanzas y el ejército”, ha dicho el propio Mayenne.⁷

b) “La policía incluye todo, pero desde un punto de vista extremadamente particular. Los hombres y las cosas son visualizados tanto como sus relaciones: los hombres que coexisten en un territorio, sus relaciones con la propiedad, lo que producen, lo que intercambian en el mercado. Considera además cómo viven; las enfermedades y accidentes que pueden sobrevenirles. Lo que busca vigilar la policía es un hombre vivo, activo, productivo. Turquet emplea una expresión notable: el verdadero objeto de la policía es el hombre.”⁸

c) Es una intervención totalitaria del Estado en la vida del hombre, que tiene dos finalidades: primero, se dirige hacia lo que produce la ciudad “adorno, forma y esplendor”. Este último no es únicamente un criterio estético, sino igualmente político: se refiere a la fuerza y vigor del Estado. Segundo, la policía fomenta el trabajo, las relaciones de intercambio y la ayuda mutua entre los hombres. A esto Turquet llama “comunicación” y ella ha de ser asegurada por la policía, porque ello evita que la vida de los hombres sea pobre y precaria.

Foucault considera que la policía es una forma racional de la acción del Estado que administra el poder político sobre los hombres; agrega: “proporciona a los hombres vida adicional y al Estado fuerza adicional, gracias al control de la comunicación, es decir, las actividades comunes como el trabajo, intercambio y producción”; las ideas vertidas en este proyecto-utopía —lo que aspira en relación con lo necesario para lograrlo— no es letra muerta, y como lo menciona Foucault: en los siglos XVII y XVIII se extendió a “políticas aplicadas” por la vía de la cameralística y el mercantilismo, de un lado; y por la *polizeiwissenschaft* alemana (ciencia de la administración enseñada en Alemania), del otro.

3.2 DESARROLLO DE LA CIENCIA DE LA POLICÍA

Primero un caso de política aplicada. Durante el siglo XVIII el jurista francés Delamare emprendió la compilación de las disposiciones legales del Reino de Francia, trabajo que produjo su *Compendium* o *Tratado de Policía*. El autor de este compendio jurídico sugiere que el término policía se refiere a la vigilancia dentro del Estado de los siguientes aspectos: 1) religión; 2) moral; 3) salud;

⁷ Citado por Foucault, *op. cit.*, pág. 8.

⁸ Foucault, *op. cit.*

4) alimentación; 5) caminos, carreteras y edificios; 6) seguridad pública; 7) artes y ciencias; 8) comercio; 9) fábricas; 10) servidumbre y trabajadores; 11) los pobres; de hecho, todo, como en el caso de Turquet. Foucault desprende del paralelismo de Delamare y Turquet, que ambos autores se refieren a una monarquía absoluta consolidada frente al feudalismo, gracias al empleo de la fuerza armada, el sistema judicial y el mecanismo fiscal; es decir, “éstos fueron los modos mediante los que se manejó tradicionalmente el poder”.⁹

Bodino ya había descrito la centralización del Estado absoluto y calificado el papel de los comisarios de expropiadores del poder feudal. La ciencia de la policía considera a una monarquía ya establecida y consolidada como el espacio político irrestricto en el que todas las barreras feudales han sido derribadas, un espacio nuevo, una frontera a conquistar. Toca a la policía acrecentar ese espacio nutriendo las fuerzas interiores del Estado, las que le dan el dominio de la sociedad. Delamare acredita a la policía un amplio poder de vigilancia, o más bien de control, sobre una sociedad a la que la propia ciencia de la policía juzga debe ser administrada totalmente por el Estado; el autor del *Compendium* dice: “la policía vigila todo lo pertinente para la felicidad del hombre”. . . “la policía vigila todo para regular la sociedad, (las relaciones sociales) ejercidas entre los hombres”.¹⁰

Foucault extrapola el planteamiento de las once funciones de la policía como un criterio no contemplativo, sino aplicado, orientado a reproducir las fuerzas del Estado; en este sentido, la religión es una tarea de la vigilancia de la policía, no como dogma, sino como condición de la vida moral de los hombres; la vigilancia de la salud y la alimentación se relaciona con la preservación de la vida; al cuidar del comercio, manufacturas, trabajadores, pobres y el orden público, cuida entonces de la utilidad de la vida; cuando vigila el teatro, la literatura y la diversión, su propósito son los placeres de la vida. “En suma, la vida es el objeto de la policía: lo indispensable, lo útil y lo superfluo. Que el pueblo sobreviva, viva, e incluso haga mejor lo que hace: es lo que la policía tiene que asegurar”.¹¹

Por esto, Delamare declara que *la policía tiene como propósito al hombre y su felicidad en este mundo*, pero también del otro, por lo cual ahora debe cuidar y alimentar su cuerpo, así como incrementar sus satisfactores. La policía, pues, se relaciona con todo aquello que deriva como beneficio de la vida en la sociedad.

Ahora veamos la versión pedagógica de la ciencia de la policía, que tuvo su desarrollo en Alemania. Foucault nos dice que hay tres libros que, tiempo después de su elaboración, sirvieron como textos de enseñanza: *Liber de politia* de Huhental; *Precis for the police* de Willebrandt; y *Elements of police* de Von Justi. Analizaremos ahora los dos primeros, y posteriormente el otro.

⁹ *Ibid*, pág. 8.

¹⁰ Citado por Foucault, *op. cit.*, pág. 8.

¹¹ Foucault, *op. cit.*, pág. 8.

• No es mucho lo que puede agregarse a las contribuciones de Turquet y Delamare en lo relativo al campo de acción de la policía, Huhental menciona el número de los habitantes; la religión y la moral; salud; alimentos; seguridad de personas y bienes, particularmente en lo relativo a catástrofes como incendios e inundaciones; administración de justicia; comodidad y placeres; luego, dice Foucault, capitula materias inherentes a ríos, bosques, minas, salinas y vivienda; finalmente, la forma de acceder a las mercancías a través de la agricultura, industria y comercio. Willebrandt, por su parte, menciona la moral, comercio, oficios, salud, seguridad y construcción y planeación urbana.

Turquet, Delamare, Huhental y Willebrandt, cuatro autores importantes de la ciencia de la policía, coinciden plenamente en lo que es su esfera de acción dentro de la sociedad, cuyo núcleo financiero ha sido la cameralística, de la que nos hablan Mosher y Cimmino: "la cameralística nace de las exigencias de la monarquía absoluta, la cual estimulará la elaboración de técnicas y de prácticas administrativas para la mejor marcha de los asuntos reales y para la conservación de su patrimonio".¹² En un principio, sus estudiosos elaboraron un cuerpo de instrucciones y normas exclusivamente administrativas, y luego construyeron sobre su base el contenido de una tecnología especializada, la cameralística, a la que siempre relacionaban con el patrimonio regio. No fue sino hasta el siglo XVIII que Von Justi la lleva a la Universidad y sostiene que no sólo es de utilidad para el soberano, sino que es igualmente útil para el público.

Según los autores citados, la cameralística tiene dos momentos históricos: en el primero, sus técnicas servirán para incrementar el poderío del rey por la vía de la administración del patrimonio estatal, lo que coincide con las ideas de Turquet, Delamare, Huhental y Willebrandt; el segundo, en que su conocimiento acumulado será el centro de las normas internas de la administración pública, sobre las que se fundamentará luego el derecho administrativo,¹³ Mosher y Cimmino agregan que, por tanto, hay una doble contribución de la cameralística —o como decimos nosotros— la policía, a saber: sus aportes al derecho administrativo, de un lado, y a la moderna ciencia de la administración, por el otro —la vía no jurídica—, la cual tiene su curso a través de la gran personalidad de Lorenzo Von Stein; de ahí, ambos infieren con certeza el desarrollo en Alemania y Austria de una ciencia de la administración en el siglo XIX, cuyos orígenes se pueden encontrar en la cameralística, "una segunda ciencia de la administración de contenido más parecido al que se atribuye en los estudios contemporáneos";¹⁴ es decir, una ciencia emparentada a la actual, aunque diferente por ocurrir en época distinta, bajo otras condiciones, determinada por otro modo de existir.

La médula de la policía como ciencia administrativa es el estudio de "la

¹² *Ciencia de la Administración*, pág. 33.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*, págs. 35-36. Subrayado nuestro.

actuación práctica de la idea fundamental del Estado”;¹⁵ concepto de la moderna ciencia de la administración forjada en Alemania por Von Stein desde la policía, pero por el camino trazado por Von Justi.

3.3 VON JUSTI

El más relevante pensador de esta ciencia es Von Justi, no sólo por su calidad, sino por ser el enlace entre la antigua ciencia —la policía— y la moderna —la administración—. Su libro *Elements of police* está formado y capitulado por contenidos que varían de los textos precedentes, pero conservando la idea fundamental de la vida en la sociedad.

Comienza Foucault refiriéndose a la propiedad predial del Estado, es decir, a su territorio, se interesa en la forma del asentamiento de la población desde un doble ángulo, tanto de la oposición campo-ciudad, como de quienes lo habitan en sentido demográfico: número, crecimiento, movilidad, mortalidad, migración; luego estudia la propiedad, en la que incluye mercancías, manufacturas, circulación, crédito y moneda; y concluye abordando la conducta de los habitantes, su moral, ocupaciones, honradez, etc. Foucault opina que esta obra es mucho más avanzada en el concepto de policía que la de Delamare, y lo argumenta basándose en dos puntos:

Primero: Señala que en Von Justi es más clara la paradoja fundamental de la policía; la policía, expresa él, “es lo que capacita al Estado para incrementar su poder y ejercer su fuerza al máximo. Por una 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 de gobernar, o racionalidad estatal: es decir, desarrollar los elementos constitutivos de la vida de los individuos, de tal modo que su desarrollo nutra a su vez el desarrollo de la fuerza del Estado”;¹⁶ por la otra, Von Justi distingue entre esta función, a la que llama *polizei*, policía, y *die politik*, la política, a la que asigna una tarea fundamentalmente negativa. “*Die politik* consiste básicamente en lucha del Estado contra sus enemigos internos y externos. *Polizei*, de cualquier modo, es una tarea positiva que nutre por igual la vida de los ciudadanos y la fuerza del Estado.”¹⁷

Segundo: El énfasis de Justi sobre la población. Durante el siglo XVIII la población era una materia de gran importancia que, a la sazón, se había convertido en objeto muy importante para la policía.

Dicho sea, antes de concluir esta parte, que no está de más comentar que el término policía, tal como se usó antaño, debe ser reivindicado, lo mismo

¹⁵ *Ibid.*, pág. 36.

¹⁶ Foucault, *op. cit.*, pág. 9.

¹⁷ *Ibid.*

que otro que le está emparentado, a saber, "razón de Estado," y que sufrieron un proceso de desgaste y un uso finalmente peyorativo. Los dos términos como formas instrumentadas del ejercicio del poder estatal, y a la vez, como una racionalización de ese poder, nos son útiles no sólo para valorar una ciencia de la administración fenecida, pero que ha dejado huella; sino también para la ciencia de la policía que ha vuelto a ser útil para recordarnos las prácticas racionales del Estado. Recordemos, igualmente, que "la doctrina de la policía define la naturaleza de los intereses en la actividad racional de Estado; define la naturaleza de los propósitos que persigue, la forma general de los instrumentos involucrados".¹⁸

Es muy clara la filiación absolutista de la ciencia de la policía, toda vez que se trata de la ciencia de la administración del Estado absolutista; sin embargo, la muerte de la monarquía absolutista no implica la muerte de la ciencia de la policía; perecería como una disciplina relativa a esta monarquía absolutista, pero se transformaría en una ciencia del Estado liberal: la ciencia de la administración. Esto debe ser explicado.

El Estado moderno capitalista ha tenido un desarrollo histórico en el cual las fuerzas internas que lo nutren han vivido diferentes relaciones, conforme la aristocracia y la burguesía se disputaban la hegemonía; entre los siglos XVI y XVIII era la primera la que imperaba sobre la segunda, por tanto, la ciencia de la policía estuvo al servicio de un Estado, cuya forma, de acuerdo con esa relación de fuerzas, era absolutista; desde el siglo XIX el poder pasó a la segunda, constituyéndose el Estado liberal, y entonces la ciencia de la administración estuvo a su servicio. En este proceso histórico, los aportes de la ciencia de la policía fueron mantenidos en beneficio del nuevo Estado, conservándose lo útil y desechándose lo inservible. Como vimos, fue Von Justi quien lo inició en Alemania permitiendo el paso de la ciencia de la policía a la ciencia de la administración de Von Stein entre el siglo XVIII y el XIX, justo cuando Alemania transcurría de la monarquía débil, a una fuerte. Pero no fue en esa orilla del Rhin, sino en la ribera opuesta, donde la conversión fue más radical, desafiante y completa, y correspondió a Bonnin hacerlo, creando una nueva ciencia de la administración en la cual fueron fundidos los viejos elementos de la ciencia de la policía con los nuevos de la ciencia de la administración. El movimiento se expandió a dos países de fuerte tradición administrativa, Italia y España; de esta última pasó a México y otros países latinoamericanos.

La ciencia de la policía floreció también en España, como ocurrió en varios países de Europa. Sabemos ahora que el pensador más influyente fue Juan Enrique de Justi, —de quien hemos hablado— cuya obra fue traducida con el título de *Elementos generales de policía* por Antonio Francisco Puig y Gelabert en el año 1784. Después aparecieron obras peninsulares sobre la ciencia de la policía: Tomás Valeriola, *Idea general de la policía o Tratado de policía sacado de*

¹⁸ *Ibid.*, pág. 6.

los mejores autores (1798-1802); Valentín de Foronda, *Cartas sobre la policía* (1801); y Luis Pereira, *Ensayo de los elementos del buen gobierno* (1811).

La obra de Valeriola es sumamente importante, un tratado clásico de la ciencia de la policía, elaborado de manera fascicular en diez cuadernos que marcan su capitulado como sigue: 1) Idea general de la policía y la historia de la policía; 2) Observancia de las leyes y tratado de la inoculación; 3) Religión, iglesia, festividades y cementerios; 4) Observancia del tiempo de penitencia, dispensas, peregrinaciones, cofradías, el lujo en general, en los vestidos, muebles, equipajes y edificios, así como espectáculos y policía de juegos; 5) Blasfemias y juramentos, salubridad general, policía de agua en relación con la salud, policía de ríos, pan, carnicería y pescaderías, y enfermedades contagiosas; 6) La peste y la asfixia; 7) Granos, comercio de víveres e importancia de la policía; 8) Derecho de molinos y policía de los granos y el pase en tiempos de escasez y hambre; 9) Privación de transporte de granos a países extranjeros, cebada, arroz, avena, etc., y 10) Venta de carnes y cuidado de la cacería.

La tradición de esta ciencia es conservada fielmente por Valeriola, el contenido de su libro es una magnífica exposición del programa de materias atendidas por la policía para nutrir las fuerzas externas e internas del Estado, esto es, las relativas a sus relaciones con la sociedad a la cual administra, cómo la domina y dirige, y las que incumben a su propia conservación.

La difusión de la ciencia de la policía en Francia contribuyó a crear las condiciones intelectuales en las cuales se fundió el crisol de ideas de la nueva ciencia de la administración, y la Revolución de 1789 por su parte, las condiciones materiales de las que emergió un nuevo Estado, la República, todavía más centralizada que el *Ancien régime*.

En Francia se dieron las condiciones materiales, intelectuales e históricas que engendraron la ciencia de la administración. Contigua a Francia, España fue sacudida por los acontecimientos galos y, del mismo modo, por los progresos científicos. La nueva disciplina pasó a España, ya inmersa en la tradición intelectual de la policía; y de la península pasó a nuestro país.