

Cien pesos

PUBLICACIÓN MENSUAL DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE DIFUSIÓN CULTURAL DE LA UNAM

VOLUMEN XIII / NÚMERO 30 OCTUBRE 1985

los Universitarios

EL DISCURSO POLÍTICO GUBERNAMENTAL: GÉNEROS Y ESTRATEGIAS

◆ Gilberto Giménez

En México, el Presidente de la República suele recurrir a diferentes géneros comunicativos para dirigirse al pueblo, sea directamente, o sea a través de sus representantes: mensajes de toma de posesión, informes de gobierno, mensajes de año nuevo, conferencias de prensa, alocuciones circunstanciales con

motivo de audiencias, de inauguración de obras, de giras de trabajo, etcétera.

Entre estos géneros comunicativos se destacan muy particularmente los informes de gobierno y, en menor grado, los mensajes programáticos de toma de posesión al inicio del sexenio.

▶ Pág. 6



Tadeo Ortiz, un cultivador mexicano de la ciencia de la policía

◆ Omar Guerrero

Es posible que uno de los motivos por los cuales Simón Tadeo Ortiz de Ayala no tenga el reconocimiento que merece, se debe a que fue cultivador de una disciplina que en su tiempo estaba ya en proceso de extinción: la ciencia de la policía.

La ciencia de la policía había sido desarrollada extraordinariamente en Europa, especialmente en los principados alemanes, donde ocupó un lugar preferente en el seno de las ciencias camerales. En Francia y España fue cultivada extensamente, y en México tenemos dos magníficos

representantes de esta disciplina: Baltazar Ladrón de Guevara e Hipólito Villarreal. Esta era concebida como una disciplina que, junto con la ciencia política, estudiaba como materia fundamental al Estado absolutista. Ambas eran ciencias estatales, una encaminada al exámen de los procesos constructivos por los cuales se nutría por igual el vigor de la sociedad y la fuerza del Estado, la otra al estudio de los mecanismos que protegían al Estado de sus enemigos internos y externos.

▶ Pág. 9



Este número está ilustrado por "Calor", José Hernández Delgadillo, "El Ixcuiclé", Víctor Gallet, Bertha Kolteniuk, Patricio Ortiz, Eduardo Ruiz y Spencer.

DEUDA EXTERNA

SECCIÓN MONOGRÁFICA

- ◆ Irma Manrique
- ◆ Constantino Pérez Morales
- ◆ Arturo Guillén
- ◆ Arturo Quintana
- ◆ José Blanco
- ◆ Saúl Osorio Paz
- ◆ Arturo Bonilla

SUPLEMENTO

T·E·S·T·I·M·O·N·I·O·S

Informes es uno de los momentos fuertes de la hegemonía política y, por lo tanto, de la reproducción del sistema, por sus efectos pedagógicos en gran escala y a nivel nacional. (Recordemos que para Gramsci la relación hegemónica se funda siempre en una relación pedagógica). Los Informes son verdaderas cátedras de la hegemonía, y su función pedagógica no ha dejado de crecer hasta llegar a saturar en nuestros días todo el ámbito nacional gracias al concurso de los medios de comunicación masiva y, principalmente, de la televisión.

De lo dicho podrían desprenderse algunas consecuencias para la teoría de la legitimidad en el campo de la política. Es preciso distinguir, en nuestra opinión, entre la legitimación del poder o de la autoridad de un régimen, y la legitimación de su gestión administrativa. El poder y la autoridad se legitiman "por procedimiento" —es decir, por vía del proceso electoral— y por principios últimos que frecuentemente se enlazan con algún mito fundador de la Nación. Pero la gestión gubernativa se legitima sólo por sus resultados. Y hay que añadir de inmedia-



«La lucha de dos tiempos», de Diego Rivera

to: principalmente por sus resultados económico-sociales, si se tiene en cuenta la centralidad y la gravitación creciente de lo económico-social en la vida política contemporánea. De aquí el vía-crucis de los gobiernos —así sean socialistas— amenazados por el fantasma de la deslegitimación por el solo hecho de haberles tocado en suerte —y por mala suerte— la administración de una crisis insoluble en el corto plazo. "Resolved el problema del empleo, y estará asegurado el porvenir del socialismo en Francia" —decía recientemente un diputado de la mayoría en ese país. En resumen: hacen falta resultados para alimentar el mecanismo legitimador del argumento pragmático. Y si no existen, hay que inventarlos aunque sea con la magia de la palabra o de la prestidigitación estadística. Todo el problema radica en ver si los electores se lo creen o no.

Este trabajo es un capítulo de un libro en proceso del propio autor. ♦

Viene de la pág. 1

Tadeo Ortiz, un cultivador mexicano de la ciencia de la policía

La ciencia de la policía fue cultivada abundantemente entre los siglos XVI y XVIII, aunque los antecedentes se remontan al XVI, y todavía en la centuria del XIX seguía siendo objeto de estudio. En la Universidad de Viena, Austria, los cursos de ciencias camerales, que contemplaban también a la policía, eran vigentes aún en 1848; el libro de texto utilizado era el *Tratado de policía, comercio y finanzas*, de José von Sonnenfels, cuya primera edición se remonta a 1765.

En la Nueva España, hasta donde sabemos, la policía no fue objeto de estudio universitario, pero sí de reflexiones teóricas y medidas prácticas. Tadeo Ortiz es el más grande teórico de esta ciencia en México durante el siglo XIX.

El uso de la palabra "policía" era distinto al que se le da en la actualidad. Su raíz etimológica es la voz griega *Politeia* o régimen establecido en la *Polis* (Estado), que al latinizarse "politia" pasó como *policta* al español; *polizia* en italiano; *police* en francés; *polizei* en alemán y *police* (*polity* y *policy*) en inglés. Sin embargo, a partir del siglo XVI no se usa la palabra policía para referirse a la forma de gobierno, sino más bien a los procesos constructivos del Estado para hacerle progresar material, intelectual y moralmente.

La ciencia de la policía ha sido considerada, con razón, como el antecedente inmediato de la ciencia de la administración inaugurada con el advenimiento del moderno Estado burgués de derecho nacido de la Revolución francesa. Por tanto, la identificación conceptual entre policía y administración pública, aunque no del todo exacta, tiene mucho de revelador. Durante el Estado absolutista la policía era la pieza maestra de la administración pública en el desdoblamiento de su actividad, por tanto la administra-

ción pública del Estado burgués de derecho es heredera directa, genuina y viva de la policía del Estado absolutista.

Actuando en pro del progreso material, intelectual y moral de los súbditos del Estado absolutista, la policía se relacionaba con la vida material, intelectual y moral de los mismos. Estaba preocupada por la habitación, los alimentos y la producción de los bienes para la vida. Sus materias comprendían: educación, costumbres de los súbditos, religión y temas similares. Se interesaba en la salud pública, en la salubridad del aire y el agua, en los bosques, la industria, el comercio, la agricultura, así como en todo lo referente a la sociedad, pero desde el punto de vista de la administración pública. El ejercicio de la medicina era una de sus materias, no en su sustancia, sino por su efecto en el bienestar de la población o por el perjuicio que pudieran ocasionar sus desviaciones.



La obra fundamental de Tadeo Ortiz está integrada conforme a estas ideas y las materias que la integran son, en lo esencial, las mencionadas. Nos referimos a *México considerado como nación independiente y libre*,³ editada en 1832. Un libro precedente, *Resumen de la estadística del Imperio mexicano* (1825),⁴ había sido formado con una idea similar. Este último estaba basado en el *Ensayo político sobre la Nueva España* de Humboldt, distinguido estudioso prusiano que en sus años escolares había estudiado Profesión en Economía, Policía y Cameralística en la Universidad de Frankfurt del Oder, especialidad universitaria fundada en 1727 y cuyo propósito era la formación de los funcionarios públicos alemanes.

Varios estudios del pensamiento de Ortiz han encontrado influencia de los españoles Jovellanos y Florez Estrada. Por medio de éste último, Ortiz de Ayala abrevó en la economía política clásica. Lo que no ha sido estudiado es el origen policial de sus concepciones, por lo que aquí hemos decidido hacerlo, aunque José Chanes Nieto haya elaborado un magnífico estudio del pensa-

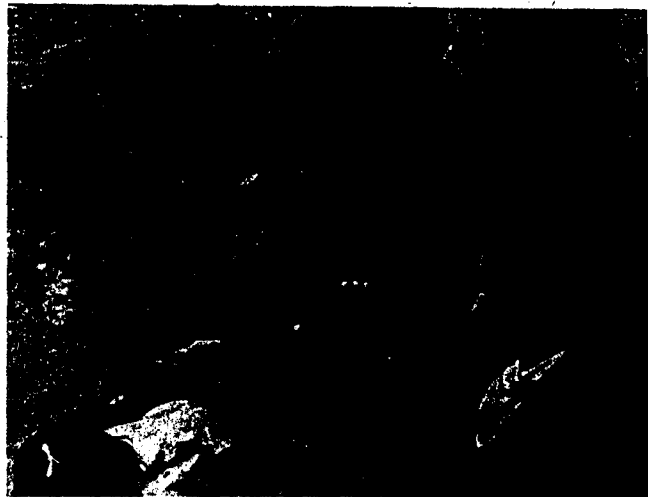
miento administrativo de nuestro autor.³ Nuestro propósito es destacar a Tadeo Ortiz no como un cultivador de la moderna ciencia de la administración, que ya lo ha hecho magistralmente Chanes Nieto, sino resaltar su labor como estudioso de la policía en el sentido original del término.

El *Ensayo* de Guillermo de Humboldt no es un libro de policía, no cabe duda, sin embargo, el estilo de su elaboración y el espíritu que le anima, mucho lo evoca. El *Resumen de la estadística* de Ortiz de Ayala tampoco es un documento sobre policía, aunque su composición mucho nos recuerda los tratados sobre la materia en el siglo XVIII, en especial los *Principios de ciencia de la policía*, de Juan Enrique von Justi, publicados en 1756. La ciencia de la policía comenzaba con el estudio del territorio, en su doble significado de asiento espacial del Estado y fuente de la sobrevivencia de la población. Luego examinaba a la población misma, considerada en su número, cualidades (edad, sexo, nacimientos, defunciones, etcétera) y en su potencial de crecimiento. Seguía la producción agrícola y la economía en general, en la que incluía el comercio, las manufacturas, el crédito, la banca, etcétera. Después venía el estudio de la sociedad en sí, las costumbres, hábitos y demás relaciones que la mantenían unida, así como la educación y la religión consideradas como aglutinantes de la misma. Finalizaban estos tratados de policía con el estudio de la delincuencia, la horfandad, los asilos de ancianos y temas similares. El *Resumen* de Tadeo Ortiz tiene una formación de capítulos que recuerdan las materias tratadas en los libros dieciochescos sobre policía.

Pero el que, en nuestra opinión, es un tratado de policía es *México considerado como nación independiente*. A excepción de un par de capítulos que estudian las instituciones políticas y las relaciones internacionales, por cierto con gran lucidez, los diez restantes son de policía, conforme la siguiente distribución:

I. De la inviolabilidad de las instituciones políticas y leyes fundamentales; II. De la necesidad de la economía administrativa; III. De las convenientes relaciones con las potencias extranjeras; IV. De la urgencia de la instrucción popular y la enseñanza gratuita; V. De los beneficios del cultivo de las ciencias y las artes; VI. De los establecimientos de beneficencia y corrección; VII. Del fomento de la agricultura e industria; VIII. De la benéfica influencia del comercio libre y funestas consecuencias del sistema prohibitivo; IX. De la utilidad de la apertura de los caminos y canales fluviales; X. De las ventajas de la colonización de las fronteras y riberas litorales; XI. De la policía, salubridad y embellecimiento de la Ciudad de México.

Dejemos que sea el propio Tadeo Ortiz quien nos diga qué entiende por policía: "al tratar este importante objeto, no se crea que hacemos mérito del establecimiento de una policía de espionaje hostil a las libertades públicas e indigna de un pueblo libre; nos referimos a la creación de una magistratura más noble y sublime, compatible con nuestras instituciones y las exigencias de las mejoras sociales, que está demandando imperiosamente el nuevo orden de las cosas, a fin de reprimir poco a poco los abusos introdu-



cidos por la administración versátil y provisorio colonial, y tender al aseo, conveniencias, moralidad y aplicación de un pueblo dócil y predispuesto a los adelantos de la industria y la civilización".⁴ Esto, y no otra cosa, ha de ser entendido si se quiere comprender la idea de la policía en sí, y lo que Ortiz de Ayala entiende en lo especial.

México, nación libre e independiente, ha dejado la sujeción y requiere entonces lo que Ortiz de Ayala denomina una "autoridad pública administrativa", cuya tarea es la dirección de la sociedad. Sin embargo, esta autoridad no tiene nada que ver con el burocratismo y la corrupción administrativa, a los cuales nuestro autor denuncia y fustiga. Se requiere de una "economía administrativa" que elimine a muchos empleados que —dice— ignoran los rudimentos de la ortografía y la gramática, dando cabida por consecuencia a funcionarios que se dediquen a mejores tareas en los "ramos de fomento". He aquí una categoría policial por excelencia, que Ortiz de Ayala ve materializarse en el establecimiento de las "Direcciones del fomento de la industria, de la instrucción, policía y estímulo de las ciencias y oficios, de la apertura de caminos y canales, de la colonización y afirmación en grande de las fronteras y puntos litorales abiertos al comercio, del plantío de árboles y conservación de bosques, y en suma: de todos aquellos objetos descuidados por el antiguo régimen, y absolutamente necesarios a la prosperidad y aún al honor de la nación".⁵

La idea de fomento encarna, privilegiadamente, en la educación de los ciudadanos, que Ortiz de Ayala encuentra viable por dos medios: el de las ciencias clásicas, propias de los hombres que demuestren tener las aptitudes para ellas; y el de la educación popular, para todos los mexicanos y en lo posible de manera gratuita. Nuestro autor propone la instalación de un Liceo de ciencias elementales, literatura e idiomas, geografía, derecho constitucional y de gentes, estadística y economía política, propio para "formar hombres de Estado que sepan gobernar por principio la República".⁶ y evite la salida de jóvenes hacia universidades extranjeras, donde reciben influencias contrarias a la patria.

Ligado a la educación se encuentra el

cultivo de las artes y las ciencias. Ayala, para demostrar con te abundantes e inequívocos el elev intelectual de los mexicanos, hace dada una relación de las contribuciones a las artes y las ciencias, aztecas hasta su tiempo. Nombre que sería ocioso mencionar aquí buena parte del capítulo relativo a disciplinas. Habla de científicos, artísticos, gobernantes, literatos, en forma y nata" del intelecto mexicano días. Todavía más, propone que el edificio de la Inquisición se destine a la Academia de Bellas Artes, donde "buena policía y orden en su administración".⁷

El espíritu moralizante de los tratados de la policía no es ajeno a la obra de Ayala. Como los teóricos de la policía que la mendicidad y la delincuencia son como causa "la imperfección de las instituciones" humanas, y como ello autor no analiza el fondo del problema las consecuencias visibles. Por eso asilos y las cárceles la solución. Le en especial el hospital de San Lázaro radican enfermos mentales, y en nota la ausencia de un "sistema severo". El combate a las epidemias también a una "policía" vigorosa, que la salubridad en general para el "un orden regular de policía".

La ayuda a mujeres embarazadas secretos, que alejen el infante otro tema que preocupa a nuestro junto con el auxilio a los huérfanos a los minusválidos. Las casas de piedad, los hospicios, los asilos, los hospitales en fin todos estos establecimientos deben estar muy bien administrados por el gobierno. En ellos "deberá regir el orden, la sabiduría y la policía".⁸

Un Estado en proceso de crecimiento económico durante la cuarta década del pasado, en su condición de país desarrollado, tenía su basamento en la agricultura, objeto fundamental del gobierno. "La base y fuente del poder real de las sociedades es la agricultura, ya sea considerada como el vital de la población, ya como el material de la industria y la fuente del comercio, que constituye la e

queza y la fuerza verdadera de las naciones".¹² Esta declaración de Tadeo Ortiz, que podría ser un pasaje conspicuo del mejor de los libros de ciencia de la policía en el siglo XVIII, muestra al autor situado en la mejor tradición de esa disciplina. Es —agrega—, por medio del cultivo de la tierra que progresa la población, la civilización y la industria, se acumulan los capitales, se avivan el comercio, las ciencias y las artes, "que hacen la dicha y el bienestar de los pueblos". Los conceptos de "dicha" (o "felicidad") y "bienestar" son dos grandes aportes de la ciencia de la policía, al mundo moderno. Ambos no tienen, como ahora, un sentido meramente eudemonista, sino material. Los pueblos eran felices si, desde la base material de existencia, contaban con todos los satisfactores de la vida. En palabras de nuestro autor: "todo depende, pues, del resultado de la agricultura; ella mantiene, en efecto, la existencia y vigor interior de los estados, forma su fuerza exterior y atrae la industria y la riqueza de fuera".¹⁴

La agricultura, como otros órdenes de la economía, debe auxiliarse de los descubrimientos y los inventos, en fin, de lo que hoy entendemos como innovaciones tecnológicas. Los premios y los estímulos para científicos y profesores del ramo tampoco deben estar ausentes. Esta esfera de actividad social, como otras que ya ha examinado Ortiz de Ayala, no debe ser ajena al "orden económico administrativo de la policía".

Nuestro autor agrega que, una vez que ha

sido producida la riqueza, ella debe circular. El comercio es ese mecanismo de circulación, pero el comercio libre, opuesto a todo tipo de prohibición que inhibe su desarrollo y perjudica a la sociedad. La construcción de vías de comunicación, terrestres y acuáticas, es un factor que favorece el tráfico mercantil.

Otra materia de interés fundamental para la ciencia de la policía es la colonización, que sus cultivadores dividen en colonización por nacionales y por extranjeros. También es una preocupación fundamental para Ortiz de Ayala, quien la estudia con profundidad. En su obra alerta contra una posible pérdida territorial. El país, diez años después, sabría del costo de no haber podido colonizar el norte de la República.

Un tema predilecto de la ciencia de la policía fue la policía urbana. Ortiz de Ayala la examina con extensión, cuando trata a la Ciudad de México. Dice que, aunque la capital ha sido preocupación de los virreyes, especialmente a finales del siglo XVIII, se nota la ausencia de una "policía" eficiente. El aseo de las calles es pobre y la vida urbana tiende a desmejorar. Urge a favor del mejoramiento de la policía urbana, en la que incluye el establecimiento de espectáculos, tan importante para la recreación de sus habitantes, así como de la mejoría del ornato público tan importante para embellecer a la ciudad. Ya los teóricos de la ciencia de la policía habían comentado que el ornato en la ciudad y el campo mostraba estéticamen-

te el vigor y la fuerza del Estado.

La ciencia de la policía, así concebida desarrollada por la pluma de Simón Ta Ortiz de Ayala, dejó de existir. Pero en tiempo, como lo hemos podido apreciar, muy útil para entender y aun para ser a cada al Estado. Y, aunque el absolutismo la dependencia habían sido abolidos en México libre, la ciencia de la policía seg siendo útil para el moderno Estado burg de derecho. Nuestro autor muestra, con obra, cómo la ciencia de la policía y la bertades ciudadanas burguesas eran com tibles.

Notas

¹ *Polizeiwissenschaft*, tal era la ciencia de la p entre los alemanes.

² El autor de estas líneas escribió un artículo s ambos autores titulado "Los cultivadores mexic de la ciencia de la policía durante el siglo XVIII" vista de *Administración y Política* en imprenta.

³ Hemos usado la versión publicada en Guadal por el Instituto Tecnológico de la Universidad de ciudad (1952).

⁴ Consultamos la edición de 1968, publicada p Universidad Nacional Autónoma de México.

⁵ "Uno de los primeros teóricos del México pendientes: Simón Tadeo Ortiz de Ayala", *Revis Administración Pública* (RAP), pp. 13-60.

⁶ *México considerado como nación independiente bre*, tomo II, p. 153.

⁷ *Ibid.*, tomo I, p. 60.

⁸ *Ibid.*, p. 87.

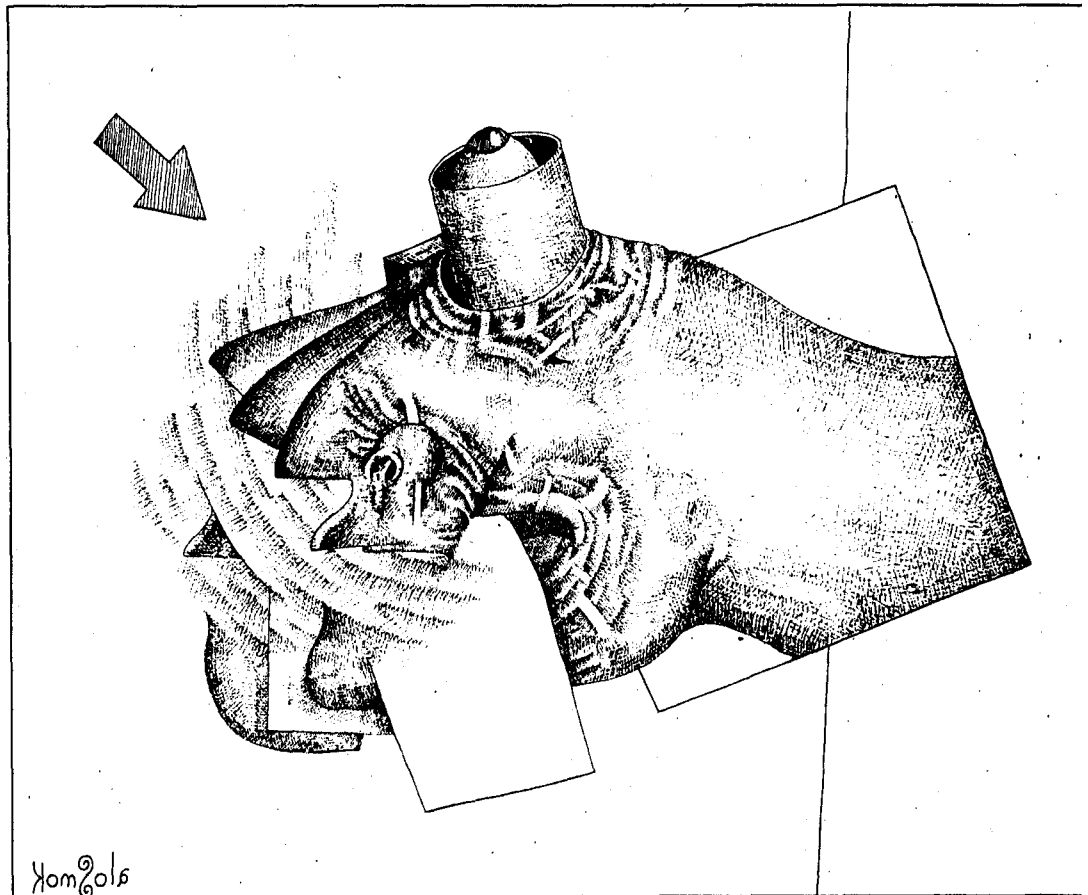
⁹ *Ibid.*, p. 166.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 173, 175.

¹¹ *Ibid.*, p. 180.

¹² *Ibid.*, tomo II, p. 7.

¹³ *Ibid.* ◆



de
os
el
ii-
a-
os
s,
in
s-
é-
t-
us
to
na
la
in

de
z-
e-
is-
ro
io
os
pa
de
la
ge
no
ti-

ir-
es
r,
u-
ni-
es,
js,
el
r-

ito
si-
je-
en
ui-
ito
ul-
io
ta-
ble
ri-