

# EL BANDO DE BUEN GOBIERNO, INSTRUMENTO DE LA ILUSTRACIÓN

**Ronald ESCOBEDO MANSILLA**

Las reformas borbónicas en Indias comportaron como es lógico cambios en los instrumentos de gobierno. En la diplomática aparecen nuevos tipos -especialmente la real orden- y se modifican otros. El bando de buen gobierno, objeto de nuestro estudio, es de muy difícil tipología. Por una parte es una novedad del dieciocho pero, por otra, cada uno de sus términos por separado, bando y buen gobierno, tienen ya una larga tradición en la política y en la sociedad indianas. La novedad sin embargo más importante radica en mi opinión en que es un buen reflejo de los ideales del despotismo ilustrado y de ahí el título de la ponencia: Por un lado, reflejo de los nuevos criterios urbanísticos, ornato, orden, limpieza... y por otro, del nuevo orden social que se fundamenta en la disciplina más estricta o, por decirlo con las palabras propias de la época, en el amor y veneración al rey, que necesariamente deben conducir a la felicidad de los pueblos.

## **El Bando**

El bando no es otra cosa que una forma de promulgación o de publicidad de las disposiciones legislativas, que en algunos casos vino a sustituir al pregón, la forma tradicional que se había trasplantado a América desde los primeros días de la colonización. En sí mismo, por lo tanto, no constituye una forma diplomática independiente, aunque con el tiempo muchas veces adquiriera externamente su propia tipología e internamente un carácter sustantivo que lo diferencia de otros documentos.

El primer diccionario de la Real Academia Española -el de Autoridades- (1726), define el término como "edicto, ley o mandato solemnemente publicado

de orden superior". La mejor definición coetánea nos la ofrece Andrés Cornejo en 1784: "Cierta mandato publicado con autoridad legítima, ya por voz de pregonero, ya con la fijación de edictos en los parajes más públicos de la ciudad o pueblo, bajo de alguna pena impuesta a los contraventores".<sup>1</sup>

Los académicos no se decidieron por el origen de la palabra y recogieron por igual la opinión de Covarrubias, que le atribuía un origen toscano y la de Aldrete que se inclina por el gótico. Joan Corominas dilucida el problema en términos que interesan para su origen y evolución históricos: La voz en efecto proviene del germánico *ban* y fue utilizada en el castellano medieval, pero sin demasiada fortuna "no vuelve a aparecer hasta 1548 (Ávila y Zuñiga) y es frecuente en la segunda mitad del siglo XVI".<sup>2</sup>

El bando, en consecuencia, es un instrumento legal relativamente tardío. En Indias, si nos fiamos de la frecuencia con que aparece en los repertorios documentales, raramente se utiliza en el siglo XVI, para ir incrementando su presencia a lo largo del XVII y primera mitad del XVIII y finalmente convertirse, a partir de mediados de esta centuria, en el medio ordinario de comunicación con los súbditos.

¿Quiénes podían utilizarlo? Según las definiciones que he trasladado, los que tienen autoridad legítima; traducido para América todos aquellos que tuvieran delegada la potestad regia y, por lo tanto, pudieran despachar documentos titulados a nombre del monarca: virreyes, presidentes gobernadores, gobernado-

<sup>1</sup> CORNEJO, ANDRÉS, Diccionario histórico y forense del Derecho Real de España, Apéndice, T.II, Madrid, 1784. Pese a esta definición tan clara, para muchos, como para el bien informado padre Terreros, debía seguir confundiendo con el simple pregón, porque define el bando como "publicación en voz alta, al son de tambor, trompeta o timbales que se hace de orden de algún superior, rei o justicia" ESTEBAN DE TERREROS Y PANDO, S.J., Diccionario Castellano con las voces de ciencias y artes, Madrid, 1785.

<sup>2</sup> COROMINAS, JOAN, Diccionario Crítico Etimológico, castellano e hispánico, Madrid, 1980

res y las audiencias en sus funciones gubernativas.<sup>3</sup> También pudieron hacerlo las nuevas magistraturas creadas por las reformas borbónicas, incluidos los intendentes, pero estos últimos de forma *sui generis*, por las razones que explicaré más adelante. El bando por ser una forma de publicidad también se utilizó en otros ámbitos administrativos, como el militar, pero su obligatoriedad o fuerza ejecutiva sólo afectó a un sector de la sociedad.<sup>4</sup> Otras autoridades como corregidores y alcaldes mayores y con ellos el cabildo, legislaban o daban a conocer sus disposiciones por medio de edictos, cuya forma corriente de publicidad era el pregón. La audiencia en funciones judiciales también utilizó el edicto lo mismo que las autoridades eclesiásticas.

El bando como sustituto del pregón -que, insisto, pervive como forma independiente de publicidad, y que muchas veces se confunde con éste, por que la fijación se acompaña también de apregonamiento- en principio no constituye una nueva forma diplomática. Todo documento de importancia general, provenga de las autoridades centrales -reales cédulas, reales órdenes...- o indianas -autos, proviciones...-, cuyo conocimiento público sea necesario, puede utilizar esta forma de publicidad. De esta forma no es inusual que los documentos lleven esta o parecida frase; "para que llegue a noticia de todos esta determinación... mando se publique por bando en los parajes de estilo de ella".<sup>5</sup> Pese a ello algunas

<sup>3</sup> No me refiero a lo que está suficientemente claro, a los casos en que la Audiencia de forma colegiada se hacía cargo del gobierno político, sino al ejercicio ordinario de sus atribuciones gubernativas, como, por ejemplo, en cuestiones indígenas: "Aprobó S.M. a la Audiencia de Chile, el (bando) que había promulgado bajo graves penas para que los españoles que fuesen a contratar con los indios de las reducciones se presentasen ante los cabos o misioneros y en su presencia hiciesen los contratos, respecto a que siendo el vino el principal comercio y a los que son muy inclinados los indios, se les repartiese con moderación y evitase la embriaguez y otros muchos inconvenientes" Cédula de 10 de diciembre de 1696 (MANUEL JOSÉ DE AYALA, Diccionario de Gobierno y Legislación de Indias, ed. de Milagros DEL VAS MINGO, Madrid, 1988, II, p.120). E incluso cuando de alguna manera afectaba a la administración de justicia, así la Sala del Crimen de México promulga un bando el 26 de octubre de 1774 prohibiendo los papalotes, o vuelo de cometas, (Revista del Archivo General de México, 1932, I, p. 83) cuya práctica debía entrañar algunos peligros porque hay otras disposiciones gubernativas que también los prohíben.

<sup>4</sup> En este sentido puede resultar ejemplar lo mandado por la R.O. de 24 de abril de 1761: "Facultando la Ordenanza por los artículos 34 del trat. 2o. tit. 3o. y 36 del trat 5 tit. 3o. a los Comandantes de Marina publicarlos (los bandos) en las plazas y a los oficiales que ejerzan de fiscales en Consejos de Guerra llamar por edictos y pregones al reo ausente: Mandó S.M. al gobernador de la Habana no impidiere la práctica de ellos, dándole primero parte como a gobernador de ella, pues en semejantes asuntos no tenían las Ordenanzas de Marina menos fuerza para su observancia en aquellos reinos que en éstos, como expresamente prescribía el artículo 35 del trat. 6 tit. 4o." en Diccionario de Ayala, pág. 120.

<sup>5</sup> MATRAYA Y RICCI, JUAN JOSEPH, Catálogo Cronológico de las pragmáticas, cédulas decretos, órdenes y resoluciones generales emanadas después de la Recopilación de Leyes de Indias (ed. facs. de la de Lima, 1819). Advertencia preliminar de JOSE M. MARILUZ URQUJO, Buenos Aires, 1978, No. 2261.

disposiciones de las autoridades indianas, especialmente los mandamientos, se van a identificar con el instrumento con el que se dan a conocer y a denominarse como él: bandos.<sup>6</sup>

José Joaquín Real Díaz en su excelente libro sobre la documento indiano dice que el bando incluía "siempre una cláusula para los contraventores de lo dispuesto".<sup>7</sup> Y esto es cierto para los mandamientos, pero no tiene por qué serlo necesariamente para otro tipo de documentos en los que lo que interesa en primer lugar, vuelvo sobre ello, es su conocimiento público.<sup>8</sup>

## El Buen Gobierno

El significado de la expresión buen gobierno, como acertadamente dice Tau Anzoátegui -autor que por primera vez dedicó su atención a este tema-, tiene "una acepción amplia y otra restringida".<sup>9</sup> La primera es la del uso ordinario de idioma, aplicado en general a cualquier disposición encaminada al bien común.<sup>10</sup> La segunda -aunque como es lógico comprendida en la primera- se refiere a un campo semántico más concreto: al gobierno de las ciudades y que, en este

<sup>6</sup> Cfr. REAL DÍAZ, JOSÉ JOAQUÍN, Estudio diplomático del documento indiano, Sevilla, 1970, págs. 26 y ss.

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Serían interminablemente los ejemplos, basten estas sumillas de Matraya: "Que se publique por bando y asegure bajo palabra de la fe real que no se cargará a la plata que bajare del Perú a la feria de Portabelo, en Panamá, ni en otra parte alguna de Tierra Firme, otra contribución, que la ordinaria de averías" (MATRAYA, No. 145, cédula de 23 de abril de 1689) y "Que los virreyes expidan las más estrechas órdenes y hagan publicar por bandos el real despacho de 20 de septiembre del presente año que trata sobre la moderación de derechos y otras equidades a favor de los que trafican en el comercio del cacao, para que sin los gravámenes que hasta aquí, puedan ejercer dicho tráfico y lograr en él crecidas utilidades, y no haya extracción fraudulenta en su conducción de la América a Cádiz" (cédula de 2 de diciembre de 1720, MATRAYA, 468) disposiciones en las que no puede haber penas por que se anuncia beneficios para sus destinatarios.

<sup>9</sup> TAU ANZOÁTEGUI, VÍCTOR, "Los bandos de buen gobierno de Buenos Aires en la época hispánica" en Justicia, Sociedad y Economía en la América Española (siglos XVI, XVII y XVIII) Valladolid, 1983.

<sup>10</sup> Por esto mismo serían muchos los ejemplos que se podrían aducir, por lo tanto este que extractamos de la Recopilación (III, III, 52) puede ser representativo de lo queremos decir: los virreyes están autorizados a "hacer las ordenanzas que les pareciere convenientes al buen gobierno". Frente a estas generales nos encontramos con las ordenanzas que expresamente se llaman de buen gobierno. Aunque esta no sea una regla inflexible, la presencia de la preposición de, nos indicaría que estamos ante la segunda acepción. la restringida.

caso, tendría un sinónimo casi perfecto en el término policía, que generalmente lo acompaña.

En algunas ocasiones el término de buen gobierno parece abrirse en la documentación indiana a un nuevo significado, relacionado con el orden social, más concretamente con la "república de indios", pero si leemos atentamente veremos cómo siempre hace referencia a reducir los indios a pueblos, a que vivan en "orden y policía",<sup>11</sup> con lo que el término que parecía adquirir un tercer significado vuelve al redil, para decirlo con el mismo concepto filológico que utilizabal  neas arriba, al mismo campo semántico.

Una y otra acepción, la amplia y la restringida, son tan antiguas como la colonización americana.

El buen gobierno, la policía, correspondía en primer lugar al ayuntamiento, presidido por el alcalde mayor o el corregidor. En efecto, desde los primeros momentos en las actas de los cabildos indianos nos encontramos con multitud de disposiciones que miran directamente al urbanismo, al abasto, limpieza, orden, etc., de las ciudades y, lo que también es importante, la capacidad de dictarse sus propias ordenanzas, aunque sujetos en este caso a la revisión de las autoridades superiores y a la aprobación real.<sup>12</sup>

Pero también desde un principio los gobernadores y audiencias, virreyes y presidentes gobernadores, dejaron constancia de sus prerrogativas en este terreno. De las veinte ordenanzas municipales -generales para el gobierno de las ciudades- que recoge Domínguez Compa a,<sup>13</sup> nueve fueron elaboradas por las autoridades superiores y muchas otras disposiciones particulares para el

<sup>11</sup> También aquí son numerosos los ejemplos, uno significativo que aparece en las Instrucciones del virrey conde Chinchón y que después se repite en las de sus sucesores, es el siguiente: "En una de las ordenanzas que dejó hechas el Virrey Don Francisco de Toledo en los pueblos de repartimientos de indios para su buen gobierno, me escribió el Conde del Villar que está proveido que en dichos repartimientos haya alcaldes y regidores, escribano de cabildo y mayordomos (...) Porque yo deseo que vivan en quietud, todos alcancen justicia y satisfacción de sus agravios, gobern ndose con policía como gente de razón". LEWIS HANKE, *Los virreyes españoles en América durante el gobierno de la Casa de Austria*, Madrid, 1978-80, III, pág. 28.

<sup>12</sup> "Las audiencias reales vean y examinen las ordenanzas que hicieron las ciudades, villas y poblaciones de sus provincias para su buen gobierno; y hallando que son justas y que se deben guardar, las hagan cumplir y ejecutar por tiempo de dos años" (Recopilación, II, I, 32, cédula de 1548).

<sup>13</sup> DOMÍNGUEZ COMPA A, FRANCISCO, *Ordenanzas municipales hispanoamericanas*, Madrid, Caracas, 1982.

gobierno ciudadano emanaron de ellos, como las que dictaron por ejemplo Hernán Cortés en la Nueva España<sup>14</sup> y Pizarro en el Perú.<sup>15</sup>

La cercanía de estas altas autoridades en las ciudades sedes de sus respectivos gobiernos, unido al aletargamiento de los cabildos y a su escasez de recursos económicos, permitió que aquéllas siguieran legislando y actuando en materias municipales. Sin embargo, tales atribuciones debieron ser consideradas materias menores, porque difícilmente nos encontramos referencias a ellas en las instrucciones de la Corona y en las relaciones de los gobernantes. En el caso peruano la primera referencia directa en unas instrucciones de gobierno, la encontramos en la que se dio al conde de Chinchón en 1628: "Tendréis especial cuidado del reparo y seguridad de los caminos y de todas las obras públicas, principalmente de las que fueren necesarias y convenientes en todas las ciudades y pueblos principales de aquel distrito, para que, como es razón, cada día se aumenten y ennoblezcan más".<sup>16</sup>

## El Bando de Buen Gobierno

No he encontrado ninguna disposición legal en que pueda fundamentarse el origen del bando de buen gobierno,<sup>17</sup> pero lo cierto es que a mediados del siglo XVIII en toda la América Hispánica aparece esta quasi forma diplomática. No me refiero a los bandos que en general tratan de estas materias, cuyo origen sería más remoto, sino a un nuevo documento, perfectamente tipificado, al que se le da este nombre; documentos en los que, a manera de ordenanzas, las altas

<sup>14</sup> Ordenanzas de buen gobierno, dadas por Hernán Cortés para los moradores de la Nueva España (1524), Madrid, 1960

<sup>15</sup> LOHMANN VILLENA, GUILLERMO (ed.) Francisco Pizarro, Testimonio, documentos, oficios, cartas y escritos varios, Madrid, 1986.

<sup>16</sup> HANKE, op. cit. pag. 23.

<sup>17</sup> Todo lleva a suponer que aparece de forma espontánea y que concreta una costumbre de algunos corregidores, como se desprendería de la recomendación de ALONSO DE VILLADIEGO, a los gobernantes locales "al principio del oficio ha de hacer dar un pregón de buen gobierno, en la plaza pública"; Instrucción política y práctica judicial, Madrid, 1641, p. 90. TAU ANZOÁTEGUI (op. cit., p. 112) añade "La misma idea, aunque no de modo explícito, se podía deducir de las recomendaciones que daba Castillo de Bovadilla para el gobierno urbano" *passim*. Política para corregidores y señores de vasallos, Madrid, 1775, III, capítulos III a VI.

autoridades políticas -como una especie de programa de gobierno- dictan una serie de disposiciones sobre la policía o buen gobierno de las ciudades.

En su relación de gobierno, Amat consigna unas palabras que a mi entender ofrecen una serie de claves para caracterizar al bando de buen gobierno: "A poco tiempo de mi ingreso en esta capital hice publicar el bando o auto que llaman de buen gobierno con fecha de 2 de enero de 1762, compuesto de veintidós capítulos que me parecieron los más necesarios por entonces, el cual corre impreso instaurado y repitiendo aquellas mismas providencias que dieron mis antecesores, lo que podrá V.E. ejecutar si le pareciere conveniente, a fin de que con el transcurso del tiempo no se pervierta su debido cumplimiento".<sup>18</sup>

Lo primero que nos confirma es su entronque con figuras diplomáticas preexistentes, sobre todo con el auto, forma usual y corriente en las que se vertían las principales disposiciones gubernativas y que, en el momento que el virrey escribe, el bando de buen gobierno no se ha institucionalizado plenamente; esa frase "que llaman de..." parece indicar más bien un uso consuetudinario, que tiende no sólo a lexicalizarse sino también, como en efecto lo hizo, a independizarse diplomáticamente. Su origen relacionado con el auto, sin embargo, no se perdió del todo, porque como bien expresa Tau Anzoátegui "La expresión auto o auto general, de mayor precisión técnica, fue paulatinamente abandonada por aquella. No obstante, en nuestra serie de textos, encontramos algunos de la época virreinal (rioplatense) que llevan esa denominación menos utilizada".<sup>19</sup>

Esa misma frase "bando o auto que llaman de buen gobierno", nos indica que en 1762 por una parte debía ser ya algo habitual pero, por otra, que sus orígenes no debían ser muy lejanos. Los estudios o los repertorios documentales de otras regiones avalan esta apreciación: Tau en este sentido informa que en el Río de la Plata existen muchos bandos que desde el siglo XVII se refieren a materias de buen gobierno e incluso algún bando general de comienzos del siglo XVIII, que incluye numerosas disposiciones de policía. Los bandos de los gobernadores Ortiz de Rosas y Andoanegui -1744 y 1745, respectivamente-, aunque

<sup>18</sup> RODRÍGUEZ CASADO, VICENTE y FLORENTINO PÉREZ-EMBED (eds.) *Memoria de gobierno del virrey Amat*, Sevilla, 1947. Cfr. también SAENZ RICO, *El virrey Amat, precisiones sobre la vida y obra de don Manuel de Amat y Junyet*, 2 vols. Barcelona, 1967, II, págs. 395 y ss.

<sup>19</sup> TAU ANZOÁTEGUI, *op. cit.*, pág. 94.

todavía no se intitulen bandos de buen gobierno, inauguran para él la etapa de vigencia de los mismos, que se desarrollaría plenamente en la segunda mitad del siglo,<sup>20</sup> constituyendo así "un periodo de intensa actividad legislativa de los gobernadores rioplatenses, al menos por lo que ha quedado registrado en los archivos".<sup>21</sup>

En el Archivo General de la Nación de México existe una sección bandos y ordenanzas, siglo XVIII, cuyo contenido se publicó entre 1930 y 1932 en el Boletín de la institución, con el título de Índice alfabético del ramo de bandos y ordenanzas que se han publicado por este superior gobierno en todo el siglo XVIII, incluso el año de 1800,<sup>22</sup> de cuyo estudio se sacan las mismas conclusiones que en el Río de la Plata. Todo parece indicar por lo tanto -en espera de que se encuentren y publiquen nuevas series de bandos- que los bandos de buen gobierno aparecen a mediados del siglo XVIII.

Como dice Amores Carredano los bandos de buen gobierno tenían carácter acumulativo<sup>23</sup> y esta misma idea se trasluce en el texto que hemos citado del virrey Amat: "...compuesto de veintidós capítulos que me parecieron los más necesarios por entonces, el cual corre impreso instaurando y repitiendo aquellas mismas providencias que dieron mis antecesores...". Los bandos generales, en efecto, recogían las disposiciones de los gobernantes anteriores, bien de otros bandos generales o de la multitud de bandos particulares que legislaban sobre las más diversas materias de policía y buen gobierno. Pero no se trata simplemente de una reiteración, es una legislación dinámica, porque también en este terreno la segunda mitad del siglo XVIII es una etapa de aceleración histórica. El urbanismo y cuidado de las ciudades -las ideas y las realizaciones- acusan un progreso continuo. A imitación de lo que se hace en la capital de la monarquía y en otras ciudades europeas, se intenta modernizar las urbes americanas: agua y desagüe, alumbrado, protección contra incendios, ornato - jardines, alamedas, fuentes-, empedrado, tráfico urbano, etc. constituyen nuevas preocupaciones y problemas que piden respuestas y reglamentación específica.

20 Ib, págs. 98 y ss.

21 Ib. pág. 103.

22 Boletín del Archivo General de la Nación, México, 1930-1932.

23 AMORES CARREDANO, JUAN BOSCO, "Gobierno local y política social en Cuba: "La instrucción General para capitanes y tenientes de partido" del Capitán General Ezpeleta: en Europa e Iberoamérica: Cinco Siglos de Intercambios, I, Sevilla, 1992, pág. 75.



Todo ello constituye un cuerpo legislativo que se va enriqueciendo paulatinamente y que, por su propia naturaleza -aunque inspirado en principios generales-, responde a realidades muy concretas y al interés más inmediato de los ciudadanos. Desde esta perspectiva creo que puede interpretarse la concepción de los bandos de buen gobierno que expresan Tau y Amores, como una legislación popular: "el nivel más cercano al pueblo de todo el ordenamiento jurídico".<sup>24</sup> Pero creo que hay que añadir un importante matiz, de que no es "popular" en el sentido de que por la regla general no fue fácilmente aceptado por la gran mayoría de la población -sobre todo en sus niveles inferiores-, porque suponía romper con usos fuertemente arraigados en su idiosincrasia. Es probable que de este hecho arranque esa otra nota característica, la reiteración constante de lo ya ordenado, "...a fin -sigo con el texto de Amat- de que con el transcurso del tiempo no se pervierta su debida observancia".

Acertadamente Tau califica al bando de buen gobierno con el término acuñado por García Gallo de derecho criollo;<sup>25</sup> en cuanto que en primer lugar son normas de los gobernantes americanos para una problemática local y después porque muy difícilmente nos encontramos una legislación general emanada de los órganos centrales, salvo contadas excepciones y entre éstas una especialmente importante -que comentaré más tarde-, la contenida en las ordenanzas de intendentes bajo el rubro de causa de policía. Pero, insisto, pese a esta carencia de normas generales, responde a un espíritu, el de la ilustración, y a un hecho mimético, lo que venía sucediendo en el ámbito urbano del mundo occidental.

¿Todos los gobernantes indios promulgaron bandos de buen gobierno? En principio parece que no, ya que, también al parecer, no hay norma legal que les obligue. Pero el estado actual de la investigación no nos permite cuantificar ni precisar quiénes y con que frecuencia lo hicieron.

En el índice antes citado de los bandos y ordenanzas publicado en el Boletín del Archivo General de la Nación, de México, sólo aparece un bando general, el del virrey Félix Berenguer de Marquina, de 9 de julio de 1800 y otro de Revillagigedo que aunque no lleva el calificativo de buen gobierno se le podría considerar como tal, ya que inserta el contenido del artículo 68 de las ordenan-

<sup>24</sup> Loc. cit.

<sup>25</sup> TAU ANZOÁTEGUI, op. cit. pág. 91. ALFONSO GARCÍA GALLO, "Problemas metodológicos de la historia del derecho indiano" en Revista del Instituto de Historia del Derecho Ricardo Levene, 18, Buenos Aires, 1967, pág. 31.

zas de Intendentes de 1786 "...que previene la limpieza de los pueblos, la igualdad y empedrado de las calles, la proporción de los edificios que se construyen de nuevo y el reparo de los que amenazaren ruina".<sup>26</sup> Me resisto a creer que estos fueran los únicos que se dictaron por el gobierno superior de la Nueva España en todo el siglo XVIII.

Para el Perú el padre Vargas Ugarte nos ofrece a su manera un resumen de la situación: "Amat había legislado sobre el aseo y la limpieza de la ciudad; el Visitador D. Jorge Escobedo había promulgado un reglamento de Policía, el Virrey Croix fijó las reglas que deberían seguirse en los lutos y dictó un Reglamento para el coliseo o corral de comedias y Gil y Lemos había dado las normas que debían adoptarse en los baños públicos, pero O'Higgins los comprende todos y se extiende a muchos otros puntos, como los relativos a los excesos del uso de los cohetes, cuya fabricación prohíbe sin especial licencia, al abuso de la mesas petitorias o altares que se improvisaban en las casas particulares..."<sup>27</sup>

En el caso de Buenos Aires, la documentada ponencia de Tau Anzoátegui nos permite saber con más precisión el número y características de los bandos de buen gobierno que se promulgaron para la ciudad. Desde 1745 hasta la creación del virreinato, la mayoría de los gobernadores dictaron uno o más documentos que pueden entrar en esta categoría. Los virreyes sin embargo parece que fueron más reacios: sólo publicaron bandos Arredondo en 1790, Avilés en 1799, Sobre Monte en 1804 e Hidalgo de Cisneros en 1809.<sup>28</sup>

Dos precisiones más sobre este apartado en el que intento caracterizar al bando de buen gobierno. En primer lugar creo que queda bastante claro como se tipifica y adquiere singularidad distintiva a lo largo de la segunda mitad del siglo XVIII, pero es de gran importancia advertir que la materia que legisla es

<sup>26</sup> En el bando se da noticia también de una cédula que previene lo mismo. Boletín del A.G.N, México, 1932, I, p. 86. El segundo conde de Revillagigedo es en opinión de Ignacio González Polo "...el gobernante quizá, más prodigiosamente activo que hubo en toda la historia colonial de América. Virrey de la Nueva España, del 17 de octubre de 1789 al 11 de julio de 1794, su corta administración dejó una controvertida huella y una imborrable memoria", y como muestra de ello el autor recoge en este artículo varias relaciones con las realizaciones del I virrey en materias de buen gobierno: "Compendio de providencias de policía del segundo conde de Revilla Gigedo" en Boletín del Instituto de Investigaciones Bibliográficas, suplemento 14-15; México, 1983.

<sup>27</sup> VARGAS UGARTE, RUBÉN, *Historia General del Perú*, Lima, 1971, V, pág. 141.

<sup>28</sup> TAU ANZOÁTEGUI, *op. cit.*, págs 102-112.

mucho más rica y dinámica que el documento: de esta manera no es raro -como ya se habrá visto por los ejemplos que se han traído a colación- que se utilicen otros instrumentos documentales como ordenanzas, provisiones, reglamentos, etc., para organizar la vida ciudadana, sin que esto sea obstáculo para que se promulguen o se den a conocer por bando. Lo fundamental es sin embargo el contenido, la preocupación que deben tener los gobernantes sobre estas materias, y de esta manera traspasa los azarosos días de la Independencia, y así, por ejemplo, en Venezuela, por mandato constitucional las diputaciones provinciales tenían que formar sus reglamentos de policía.<sup>29</sup>

La segunda precisión es que, si bien en la terminología de la época sólo se utiliza "bando de buen gobierno" para los generales, creo que el historiador en su tarea taxonómica puede aplicar sin reticencias este nombre a la multitud de bandos particulares que tratan de esta materia, cuyos contenidos y límites quedan definidos en los propios bandos generales. Entre unos y otros existe una estrecha imbricación, de esta forma, el bando particular o bien se publica antes y su contenido se recoge después en los bandos generales, o bien se utiliza después para reiterar y recordar algún aspecto de éstos.

## Los Intendentes y el Bando de Buen Gobierno

La reforma administrativa más importante de los Borbones en Indias es sin lugar a dudas la implantación del régimen intendencial, que crea una nueva demarcación territorial y un nuevo tipo de gobernante. El intendente asume enormemente ampliadas las facultades de los antiguos gobernadores, corregidores y alcaldes mayores a través de las denominadas cuatro causas -hacienda, guerra, justicia y policía-, y esta última es la que nos interesa especialmente para la ponencia. "los escasos dieciocho capítulos de la causa de policía -decía en un trabajo dedicado a las reformas de Carlos III- son los que mejor reflejan los ideales de los hombres de la Ilustración en orden al progreso de los pueblos".<sup>30</sup>

<sup>29</sup> MARTÍNEZ DE SALINAS, MA. LUISA, "El orden público tras la Independencia: el Reglamento de policía de la isla Margarita (1834)" en *Europa e Iberoamérica: Cinco Siglos de Intercambios*, I, Sevilla, 1992, págs. 85-98.

<sup>30</sup> ESCOBEDO, RONALD, "Las reformas de Carlos III y la reestructuración de la Hacienda americana" en *Quinto Centenario*, 8, Madrid, 1985, pág. 71.

Ideales que este caso se concretan en cuestiones claves, el fomento de las actividades económicas y de la infraestructura necesaria para su desarrollo y en las medidas de buen gobierno, encaminadas al progreso urbano. Por primera vez aparecían con tanta claridad y rotundidad, en un documento de este tipo, facultades de "buen gobierno" concedidas a un funcionario político.

El intendente reemplaza en la presidencia del Cabildo al corregidor, pero ya no corrige -es decir, ya no cogobierna con el ayuntamiento-. Es ahora una alta autoridad política, muy por encima de alcaldes y regidores, cuyas relaciones con el Cabildo pueden parangonarse de alguna manera con las que mantienen virreyes y presidentes gobernadores.

Las amplísimas facultades que les concedían sus ordenanzas se vieron reforzadas con la posibilidad de utilizar la vía reservada, es decir la comunicación directa con las autoridades centrales, equiparándose de esta manera, al menos de forma indirecta, con las autoridades que tenían delegada la potestad regia.

La consecuencia lógica de estas premisas para el aspecto que estamos estudiando, es que los intendentes gobernarán la ciudad al estilo de virreyes, presidentes gobernadores y gobernadores en sus respectivas sedes y por lo tanto que publicaran bandos de buen gobierno; instrumento del que debieron hacer uso intensivo, pero que el estado actual de la investigación no permite reconstruir en qué medida. Pero aparte de encontrarnos con nuevos gobernantes que gozaban de esta potestad, que ya es importante, la utilización del bando de buen gobierno por parte de los intendentes nos ofrece la posibilidad de aclarar nuevos aspectos del mismo.

El régimen intencional, como bien se sabe, vivió su etapa culminante desde su creación hasta 1787. La muerte de su principal promotor el secretario de Indias y antiguo visitador de la Nueva España, José de Gálvez, determinó un proceso de revisión de la institución, que se plasma de forma especial en dos medidas: la devolución de las facultades de superintendencia a los virreyes y la denegación de la vía reservada a los intendentes, y lo que esto significaba,

la equiparación a las autoridades con delegación de la potestad regia.<sup>31</sup> Estos hechos no afectaron a los bandos de buen gobierno, salvo que los intendentes de provincias siguieron utilizando un instrumento legal que, según la interpretación que hemos hecho, se equipara el auto, reservado a las autoridades con potestad delegada.

Los verdaderos problemas de interferencia se suscitan en las ciudades sedes del gobierno virreinal, donde hasta 1787 reside el superintendente general como una magistratura independiente. Tau expone las desavenencias entre el "Virrey Loreto y el gobernador intendente Sanz sobre competencias en determinadas materias. En este caso la solución dada por el Rey siguió las pautas ya adoptadas con anterioridad para Lima. El 3 de junio de 1786 se le dirigía al Virrey la siguiente contestación que, sólo por su transcripción, revela lo difícil que era conciliar las atribuciones de ambos funcionarios: "Por lo que hace a la facultad de publicar bandos se ha servido igualmente S.M. de declarar que el Superintendente en concepto de tal y también como gobernador intendente de esa Capital puede publicar todos los que estime conveniente en cualquiera de las materias y asuntos propios de sus facultades y autoridad que le declara la Ordenanza general, pero con la circunstancia precisa que debe expresarse en ellos, cómo se publican con precisa noticia y anuencia de V. E.". Anuencia y auxilio de tropa para su publicación que no podía negar el virrey salvo que amenazare riesgo a la seguridad pública.<sup>32</sup> La llamada a Madrid de los superintendentes y con ella su práctica extinción y devolución de las facultades a los vicesoberanos, obvió el problema y aunque posteriormente se creen los intendentes de capital, se hizo bajo la subordinación directa al primer magistrado como virrey y superintendente.

<sup>31</sup> Dos notas que recoge JOSÉ MARÍA MARILUZ URQUIJO en sus "Notas Anónimas a la Real Ordenanza de Intendentes del Virreinato de Buenos Aires" en Revista del Instituto de Historia del Derecho Ricardo Levene, 20, Buenos Aires, 1969, son de gran interés a este respecto: "Por haberse notado por los intendentes y otros jefes, así con en derechura al rey representaciones e informaciones de oficio se mandó en R.O. de 24 de mayo de 1789, que todas las que ocurran sobre materias de su respectivo conocimiento las pasen al Superintendente, quien las dirigirá con su dictamen, por no ser conveniente que estos magistrados, en quienes está reunida la autoridad del soberano, carezcan de conocimiento absoluto que deben tener en los asuntos y ramos de su jurisdicción". Nota al capítulo dos, pág. 192. Las facultades del uso de la vía reservada por los intendentes están contenidas en el capítulo 52 (Cfr. Las Ordenanzas de Intendentes de Indias, ed. de GISELA MORAZZANI DE PÉREZ ENCISO, Caracas, 1972) y aquí la nota que recoge Mariluz Urquijo es todavía más contundente "En Real Orden de mayo 24 de 1794 se prohíbe a los intendentes dar cuenta en derechura de los asuntos de oficio, mandando lo hagan a los Superintendentes, en quienes está la autoridad del gobierno, para que no carezcan del conocimiento absoluto que deben tener en todos los ramos de su jurisdicción" Ib. pág. 200.

<sup>32</sup> TAU ANZOÁTEGUI, op. cit, pág, 113. cit. A.G.I. Buenos Aires, 333.

El bando de buen gobierno, y mucho más en manos de los intendentes, nos suponía una capacidad legislativa propiamente dicha, sino unas disposiciones gubernativas, coyunturales, y una reglamentación, que no requería el refrendo real y que, por lo tanto, podrían ser abrogadas o modificadas por los mismos gobernantes y sus sucesores, también sin confirmación real. Las propias ordenanzas de intendentes nos ofrecen un resquicio, pero sumamente ilustrativo, para entender esto y de paso establecer una diferencia sustancial entre el bando de buen gobierno y las ordenanzas. El capítulo sesenta y ocho de las ordenanzas de Buenos Aires y el setenta y dos de Nueva España, dicen textualmente: "han de inquirir el estado de los pósitos de la capital y demás pueblos de sus provincias donde se hayan establecido, y si los hallaren desfalcados y extinguidos, deberán averiguar las causas y proveer que se reintegren, mantengan y administren según sus ordenanzas, pero si no las tuviesen, las formarán con arreglo a las leyes mirando a los fines de su establecimiento bien explicados en la ley 11, tít. 113, lib. 14 de la Recopilación de Indias, y las pasaran al Virrey con el informe que estimen conveniente para que, oyendo sobre ellas el dictamen del Acuerdo de la Audiencia del territorio, que podrán rectificarlas si lo necesitan, las aprueben interinamente y manden poner en práctica con la misma calidad mientras recaiga mi confirmación a Consulta de mi Supremo Consejo de Indias, a cuyo Tribunal las dirigirá para ello el propio Virrey".<sup>33</sup>

El texto, pues, prueba varias cosas: En primer lugar la superioridad legislativa de las ordenanzas, que los intendentes -como ya ocurría con los antiguos corregidores y cabildos- podían formar pero con la obligación de remitirla al virrey -o presidente gobernador, capitán o comandante general- para que examinadas, en su caso, por el Real Acuerdo, se aprobaran provisionalmente en espera de la ratificación del rey y del Consejo de Indias. Trámite que finalmente le otorgaba un valor permanente y cuya derogación, en principio, tenía que seguir los mismos pasos. Todo lo contrario insisto, que en las disposiciones gubernativas del bando de buen gobierno. No dispongo de ningún texto legislativo para probar positivamente esta afirmación, pero las actuaciones del activo intendente de Arequipa Antonio Álvarez Jiménez y su forcejeo con las autoridades madrileñas pueden resultar esclarecedoras:

Por los capítulos veintiuno y veintidós de sus ordenanzas los intendentes estaban obligados a realizar una visita a sus respectivos territorios jurisdiccionales para fiscalizar -y proponer, se supone, las soluciones oportunas- el funcionamiento

33 MORAZZANI DE PÉREZ ENCISO, op cit.

de la administración, y, si nos ajustamos al texto de las ordenanzas, especialmente a las que hacían referencia a la causa de policía y más concretamente a ese nuevo concepto del fomento, Álvarez Jiménez en su Memoria, publicada gracias al celo del padre Barriga, dice que después "expedir las órdenes oportunas para establecer el nuevo Plan de Intendencia" y publicar el bando de buen gobierno<sup>34</sup> le pareció "llegado el tiempo de ejecutar la Visita a esta Provincia" para lo cual publicó el respectivo bando.<sup>35</sup> Todo esto no tendría más importancia para el objeto de este trabajo que dar noticia de una interesante fuente documental, sino fuera porque el intendente arequipeño, entusiasmado por su labor, intentó, como lo ha estudiado detenidamente Eduardo Martiré, que el rey aprobase las disposiciones que había adoptado durante la visita. La primera respuesta que recibió fue dilatoria: "El 30 de marzo de 1788 dispuso la Corona reservar el informe hasta recibir la relación completa de (la visita) de toda la provincia".<sup>36</sup> Ante la insistencia del intendente la "mesa" de la Secretaría de Gracia y Justicia dictaminó que "aunque a primera vista juzga que ellas (las disposiciones tomadas en la visita) no pueden causar daño ni provecho, cree arriesgado dispensarle la aprobación";<sup>37</sup> las observaciones que a continuación inserta el documento tienen un interés superlativo para el objeto de este estudio: cito el resumen de Martiré: "No podía permitirse -como aspiraba el de Arequipa- que las disposiciones adoptadas durante su visita recibiese la real aprobación de S.M., para de esa manera ser observada plenamente por él y sus sucesores, puesto que por el contrario los funcionarios que le siguiesen en el mando debían quedar en libertad para disponer como lo había hecho el anterior, teniendo especialmente en cuenta las características particulares de cada territorio y las variaciones impuestas por el tiempo, quedando siempre sujetos a la aprobación de sus disposiciones por el Superior Gobierno de esas comarcas".<sup>38</sup>

La novedad de los intendentes -además de la potenciación de su figura como principal administrador de la Real Hacienda- está, como ya se ha dicho, en la

34 BARRIGA, VÍCTOR, *Memorias para la Historia de Arequipa, IV, Relaciones de la Visita al Partido de Arequipa por el Gobernador Intendente Don Antonio Álvarez y Jiménez. 1786-1791, Arequipa, 1941.* pág.2.

35 *Ib.* pág.6.

36 MARTIRÉ, EDUARDO, "La Visita de los Intendentes" en *Revista del Instituto de Historia del Derecho Ricardo Levene*, 24, Buenos Aires, 1978, pág. 220.

37 *Loc. cit.*

38 *Ib.* pág. 221.

causa de policía, con su doble vertiente de "fomento" y de "buen gobierno", pero según se desprende de la determinación de la Secretaría, sin capacidad legislativa, como también concluye Martíre: "había una clara distinción entre facultades de "policía" y "atribuciones legislativas".<sup>39</sup> Fácil es deducir que lo que se dice por lo tanto para la visita se puede aplicar a los mandamientos contenidos en los bandos de buen gobierno.

Si la reforma intencional dio la impresión en los primeros momentos de descentralizar el gobierno americano, soslayando u opacando el inmenso poder de los virreyes -como al parecer era la intención de Gálvez- con la muerte del ministro volvieron las aguas a sus antiguos cauces, amparándose precisamente en la misma doctrina de la reforma: mayor centralización a través de una jerarquía racionalizada.

## La Aprobación de los Bandos de Buen Gobierno

Por lo expuesto hasta aquí, podríamos preguntarnos ¿entonces los bandos de buen gobierno no se enviaban a la corte para su aprobación? La respuesta no es fácil y requeriría una búsqueda intencionada en los archivos centrales españoles. Es muy probable que dado el crecido número de autoridades indianas que estaban facultadas para publicarlos, que algunas lo hicieran. Pero creo más importante precisar cuando sí era necesario hacerlo. El primer caso sería cuando las disposiciones gubernativas contradijeran, modificaran o ampliaran la legislación -ordenanzas, pragmáticas, reglamentos, etc- aprobada por el rey. Pero en este caso lo que se remite principalmente no es el bando -que puede ir como acompañamiento del expediente, recordemos que es ante todo una forma de publicidad- sino el documento base, el reglamento, ordenanza, etc. Los ejemplos podrían multiplicarse: el que ahora expongo pienso que es muy ilustrativo.

El incendio en la plaza mayor de México frente al palacio virreinal dio pie al virrey Antonio María Bucareli a encargar al oidor Francisco de Viana la redacción de un reglamento sobre esta materia. El activo magistrado que ya había dado muestra de intensa preocupación por el gobierno urbano cumplió esmeradamente con el encargo y recogió, según sus propias palabras "las mejores

<sup>39</sup> Loc. cit.



noticias de los establecimientos antiguos y modernos acerca de este importante ramo de policía" y acomodé, dice, "a la ciudad de México los capstulos que juzgué más adaptables a su constitución".<sup>40</sup>

Con el informe favorable del fiscal se le dio publicidad por medio de un bando, pero con la advertencia expresa de su provisionalidad, mientras el reglamento no fuera aprobado por el rey, suspendiéndose hasta ese momento su impresión. Estudiados los autos por el Consejo de Indias junto con las observaciones presentadas por el procurador general de la ciudad de México, fechadas el 20 de noviembre de 1774, se dio la conformidad regia por cédula de 29 de julio de 1777, con una serie de modificaciones y declaraciones, que, en general, incidían sobre los aspectos económicos: supresión de algunos arbitrios propuestos para sufragar el proyecto y moderación de otros, muy especialmente los que derivaban de la creación de un nuevo cuerpo de vigilancia, serenos, con el nombre de "guardias de pito", que Viana dice haber tomado del modelo de Berlín. Otras observaciones hacían referencia a los juramentos<sup>41</sup> o al toque de campanas. Por último la real cédula ordenaba que de cualquier modificación que se hiciera en lo sucesivo "me deis asimismo cuenta, oyendo antes a la Ciudad y a la Junta de Policía". Y nuevamente la preocupación económica: "...cumplido el primer quinquenio de este establecimiento, contado desde el primer día en que empezó a ponerse en ejecución, me informaréis con documentos justificativos de lo que hayan importado en él las contribuciones que se han impuesto para hacerlo efectivo; qué gastos ha ocasionado su práctica; y últimamente, qué inconvenientes se han seguido de ella, exponiendo los medios de remediarlos, a fin de que con esta noticia se pueda tomar la providencia que convenga".<sup>42</sup>

Junto a este tipo de aprobación formal de un cuerpo legislativo indiano -de ordenanzas y reglamentos- está toda la labor de gobierno ordinaria de la que, desde los primeros momentos los altos cargos americanos, primero a través del

<sup>40</sup> VIANA, FRANCISCO LEANDRO DE, Reglamento para precaver y extinguir en México los incendios de sus casas y edificios públicos, Madrid, 1782.

<sup>41</sup> "...el corregidor y demás jueces de policía de esta ciudad, no deben hacer más juramento que el que ejecutan al ingreso de sus oficios: cuyo acto de religión, que no debe reiterarse sin necesidad, los estrecha al cumplimiento de todas aquellas obligaciones..." Ib. Observación al capítulo XXXVIII, pág. 84.

<sup>42</sup> R. C. de 20 de noviembre de 1777, inserta en la obra de VIANA. La cédula expresa la misma preocupación del oidor, que este reglamento sirviera como modelo para otras ciudades. Por lo menos tengo constancia de un caso que utilizó este modelo el de Guadalajara cfr. el Reglamento de Policía del Intendente Ugarte y Loyola, 1797. A.G.I. Estado, 43, No. 28., sobre quien la licenciada María Angeles Gálvez está preparando una interesante tesis doctoral.

Consejo de Indias y después de la "vía reservada", debían dar cuenta al rey, en correspondencia también ordinaria, cuyo contenido las autoridades centrales podían simplemente "aprobarlo", es decir, darse por enteradas, o realizar observaciones que se comunicaban a los interesados. Esta correspondencia solía ir acompañada de cuanta documentación se creyera conveniente, también por supuesto de los bandos con que se le había dado publicidad.

Un caso, entre muchos, es el que narra Lourdes Díaz Trechuelo sobre la pavimentación de las calles de la capital novohispana, en el que nuevamente los asuntos económicos y las protestas de los vecinos afectados son el núcleo de las observaciones; "Al dar cuenta de las medidas adoptadas", dice (Revillagigedo) que aunque sólo había transcurrido un año desde que comenzó la obra de pavimentación ya muchas de las calles principales se hallaban "en el mejor estado, con admiración y complacencia del vecindario". Pero el Consejo de Indias dictaminó que carta y bando se hallaban "disminuidos de toda instrucción", porque, en efecto, Revillagigedo había hecho caso omiso de lo actuado por sus antecedentes quienes ya se habían preocupado de este asunto: don Antonio María Bucareli fue el verdadero iniciador de la obra de pavimentación de las calles de México y lo que él mandó hacer fue aprobado por real cédula de 24 de marzo de 1782. Como desconocía lo que se hubiera hecho después, el Consejo no podía formar juicio acerca de la utilidad del nuevo proyecto, y no era posible decir nada a la ligera cuando se trataba de establecer una contribución cuantiosa y perpetua sobre las casas de aquella ciudad. Por ello creían se debía ordenar al virrey que prosiguiendo la obra, y manteniendo las exacciones que previene el bando publicado, trate el asunto en una Junta de Policía, con audiencia del Síndico procurador del común, y a la vista de los antecedentes citados, a fin de buscar el modo que la contribución se reparta entre los fondos públicos y los propietarios e inquilinos. Dicha contribución no debe ser perpetua, sino que ha de tener un término, previamente fijado".<sup>43</sup>

<sup>43</sup> DÍAZ TRECHUELO SPINOLA, MA. LOURDES, CONCEPCIÓN PARODY y ADOLFO RUBIO GIL, "Juan Vicente de Güemes Pacheco. Segundo Conde de Revillagigedo (1789-1794)" en *Virreyes de Nueva España (1787-1798)*, Sevilla, 1972, pág. 105. Carta -y bando adjunto- de Revillagigedo a Portier, México 27 de noviembre de 1790. A.G.I. México, 1298.

## El Buen Gobierno y la Ilustración

Los bandos de buen gobierno, como ya se ha dicho, centran su atención sobre los más dispares asuntos que afectan a la vida ciudadana, asuntos que tradicionalmente habían caído en el ámbito competencial de los cabildos, aunque también desde los primeros momentos nos encontremos con actuaciones esporádicas de las autoridades políticas, principalmente en los grandes núcleos urbanos donde los problemas desbordaban los escasos recursos municipales. En el siglo dieciocho se registra un creciente interés de los gobernantes por estas materias que, por otro lado se diversifican y se hacen cada vez más complejas. Las causas de uno y otro fenómeno hay que buscarlas primero en una razón prosaica, en el mismo desarrollo de la vida urbana que se manifiesta en todo el Occidente y después en lo ideológico, en las pretensiones de los ilustrados de guiarse por los ideales de racionalidad, orden, progreso; conceptos que comportan a la vez una crítica negativa al pasado inmediato. La traducción de tales conceptos al gobierno urbano son los nuevos criterios urbanísticos de ornato, limpieza, orden social, etc., factores, que unidos al nuevo orden político, más vertical y absoluto, dan como consecuencia un espíritu ordenancista y el convencimiento de que con ello se procura tan sólo la felicidad de los ciudadanos y un mayor amor al soberano; este optimismo no obsta por supuesto para que se incrementen los cuerpos policiales, que debían vigilar por el cumplimiento de las normas.

Este ambiente, en consecuencia, justifica la mayor intervención de las autoridades políticas en los asuntos municipales. Creo sin embargo que de esto no puede deducirse un relegamiento del Cabildo -al que de forma directa afectan las nuevas preocupaciones urbanísticas y la multiplicación de ocupaciones y preocupaciones- pero sí una pérdida de autonomía -la poca que le quedaba- y de iniciativa en estas materias. El cabildo en muchas ocasiones se convierte en el brazo ejecutor o en el colaborador más o menos forzado de las iniciativas gubernativas. El predominio del poder político se refuerza con las reformas administrativas: en primerísimo lugar por la creación del intendente que, como ya hemos visto con cierta extensión, adquiere en este terreno facultades superlativas, si se compara con los antiguos corregidores; y después por la creación de nuevas instancias intermediarias como las juntas municipales de propios y arbitrios que, aunque presididas por los alcaldes ordinarios, se integran orgánicamente en la maquinaria fiscal a través del intendente y la Junta de Policía,

institución que, junto a la intervención política, nos habla también de los intentos de coordinación con la autoridad municipal.<sup>44</sup>

## Contenido de los Autos

No es mi intención hacer ahora una relación de los mandatos contenidos en los bandos y demás disposiciones de buen gobierno, que excedería ampliamente los límites materiales de este trabajo, sino concluir con una clasificación general de los mismos.

Pese a lo que se ha dicho líneas arriba, hubo un campo de actuación que estuvo tradicionalmente en manos de los cabildos y en el que raramente intervino la autoridad política: el abasto de las ciudades, con una sola excepción el de los pósitos, que miraba a que las ciudades no quedaran desabastecidas en caso de escasez o calamidades públicas. Algunas otras intervenciones gubernativas tienen que ver con lo que hoy llamaríamos comercio ambulante -verdadero problema social y económico de las actuales urbes hispanoamericanas- persiguiendo a los

<sup>44</sup> Esta Junta estaba formada en la capital novohispana por cuatro regidores el segundo Revillagigedo duplicó el número y presididos por un oidor designado por el Virrey. Francisco de Viana, a quien ya conocemos por su reglamento contra incendios, ocupó durante algún tiempo este encargo y en la sentencia de su residencia además de ofrecernos algunos aspectos de su funcionamiento -sobre todo la supeditación de los ediles-, se enumera las actividades que desarrollaba: "...como Presidente de ella se aplicó con la mayor eficacia y celo al desempeño de esta comisión, asistiendo también a las repetidas almonedas celebradas para el remate de limpias de calles y de acequias; de modo, que siempre que se trataba de algún punto, cuya resolución era de alguna dificultad, se llevaba al expediente; y después de reconocerle con la prolijidad y madurez que en tales casos acostumbraba, volvía a mandar citar a Junta, e informaba en ella, e imponía a los capitulares en el asunto con la mayor claridad, para que así instruidos, votasen con el acierto que deseaba; y por lo mismo merecían sus determinaciones general aprobación del virrey con previo pedimento del fiscal, según se reconocía de los mismos expedientes formados durante sus comisiones: Que también reconoció personalmente las acequias, e hizo ejecutar su limpia para el mayor desagüe de las aguas llevedizas e inmundas, y entendió en la comisión del aseo, limpieza y enlosado de las calles, haciendo repetidas vistas de ojos y experimentos, ya por administración y ya por remate de cuarteles; lográndose que en su tiempo quedasen enlosadas las más principales calles, y pocas sin dicho ornato; y que por hacer corrido igualmente a su dirección con los regidores comisionados del virrey la construcción del nuevo paseo nombrado de Bucareli (...) sucediendo lo mismo en la extensión, reparo, disposición y hermosura de la alameda y puentes construidos y en la mejor previsión de las aguas de alimento (...) que sus conductos estuviesen limpios (...) hizo construir de nuevo las cañerías que sufragan las fuentes públicas..." A.G.I. Indiferente General, 885.

regatones y los abusos en actos públicos, como las procesiones de la Semana Santa.<sup>45</sup>

En otros tipos de atribuciones es difícil establecer, como también sucede hoy, un claro deslinde entre lo que era competencia de las autoridades municipales y de las políticas pero, insisto, en cualquier caso y en el tiempo que estamos estudiando los gobernantes se erigieron en los principales animadores y agentes legislativos.

Entre las primeras -las que en principio parecen competencia del Cabildo- estarían todas las que hacen referencia al urbanismo: limpieza, ornato, etc.; una preocupación que, en efecto, la encontramos desde los primeros edictos de las ciudades indianas, como aquel del Cabildo de Quito de 1538,<sup>46</sup> hasta el bando de Revillagigedo para México de 1792, que prohibían criar cerdos en las casas y tenerlos en la calle, pasando por multitud de disposiciones que ordenaban la limpieza de las calles por los propios vecinos. Pero en la segunda mitad del siglo dieciocho la preocupación se hace obsesiva y sobre todo se comienzan a tomar medidas eficaces, como el proyecto de limpieza para México dividido en once capítulos en el que se contemplan la recogida de basuras por medio de carros o se ordena la construcción de letrinas en las casas.<sup>47</sup>

Pero la novedad importante está sobre todo en la creación de infraestructura -obras, insisto, al alcance sólo de las autoridades políticas-: empedrado, agua conducción de agua potable, fuentes públicas, llaves para evitar el desperdicio y conseguir mayor higiene...- desagüe, conducción adecuada y su evacuación en lugares que no contaminen los ríos- etc. Medidas todas éstas aconsejadas por el crecimiento urbano, pero fundamentadas en los nuevos principios de salubridad, reiterados una y otra vez en las obras de los higienistas y en los considerados de los mismos instrumentos legales.

<sup>45</sup> Un bando, por ejemplo, de 1743 prohibía tajantemente que los regatones compraran los efectos fuera de la ciudad de México para revenderlos después en ella (Boletín de A.G.N., 1932, I, p. 83. TAU ANZOÁTEGUI, op. cit. págs. 128 y ss. habla de casos similares en Buenos Aires.

<sup>46</sup> "... ninguna persona tenga en esta villa puercos (...) de cría, que ni los tengan en sus casas, ni duerman en ellas, sino fuere media docena de puercos de carne (...) que e apregone (...) en esta villa para que no pretendan ignorancia" 5 de julio de 1538, Libro.

<sup>47</sup> Bando del 31 de agosto de 1790. Boletín de A.G.N. 1932, I, pág. 86.

Y junto a esto el desarrollo del ideal estético, del ornato. Las principales ciudades de Indias a lo largo de más de dos siglos, venciendo la naturaleza sísmica del continente, se fueron enriqueciendo con magníficos edificios. "En el siglo XVII -nos dice el gran historiador peruano Porras Barrenechea- en su afán de misticismo y de piedad introvertida, se había esmerado en los templos y en el interior de las mansiones. El siglo XVIII, de la Ilustración, es de puertas afuera (...) y va a poner su atención en la ostentosa casa señorial (...) es el momento del arte churrigueresco y del estilo rococó francés, se nota (...) una tendencia a emprender obras de ornato y servicio público...".<sup>48</sup> Y así se crean paseos y alamedas, como el de Bucareli en México o el de los Descalzos en Lima; se levantan estatuas, como las dedicadas a Felipe V en las dos antiguas capitales virreinales; se construyen teatros, plazas de toros, puertas, arcos... y se inicia el alumbrado de las ciudades. De todo ello se informa al público por medio de bandos, para instarlo a las buenas costumbres, uso y conservación... y para pedir su colaboración por medio de contribuciones más o menos voluntarias o a través de la creación e incremento de arbitrios.

El crecimiento de las ciudades, las mejoras técnicas del transporte, pero sobre todo el cambio de mentalidad -la ostentación de la que se hablaba antes, trajeron un nuevo problema que no ha hecho sino incrementarse hasta nuestros días: el tráfico urbano. Los problemas son lógicamente distintos en una pequeña capital provinciana como Buenos Aires -que crece a pasos agigantados a partir de estas fechas- que en las urbes capitalinas de los dos virreinos tradicionales. En Buenos Aires los dieciséis coches que calcula Concolocorvo en su Lazarillo de ciegos caminantes, no constituyen un problema mayor, pero sí los que originan su intensa actividad económica -es el núcleo comercial y puerto de la inmensa región rioplatense-, su clima y la inadecuación de la infraestructura: sus calles son recorridas intensamente por caballos y carretas y las vías, aunque amplias y bien trazadas, dice el cuzqueño, se hacen "intransitables a pie en tiempos de agua, porque las grandes carretas que conducen los bastimentos y otros materiales, hacen unas excavaciones en medio de ellas, en que se atascan hasta los caballos e impiden el tránsito a los de a pie, principalmente el de una cuadra a otra, obligando a retroceder a la gente y muchas veces a quedarse sin misa cuando se ven precisados a atravesar la calle".<sup>49</sup>

<sup>48</sup> PORRAS BARRENECHEA, RAÚL, "Lima: el río, el puente y la alameda" en *Estudios Americanos*, 109-110, Sevilla, 1961, pág. 27.

<sup>49</sup> CONCOLOCORVO, *El Lazarillo de Ciegos Caminantes (1773)*, Madrid, 1943, pág. 31. TAU ANZOÁTEGUI, op. cit., describe las disposiciones gubernativas al respecto, págs. 124 y s.

En las dos capitales tradicionales, sin dejar de tener parecidos problemas a los bonarenses, se añaden los derivados de la circulación de vehículos de paseo. En Lima, sigue informando Concolocorvo, hay "doscientos cincuenta coches y más de mil calesas, que sólo se distinguen en que tiene dos ruedas y las arrastra una mula y están sujetos a vuelco".<sup>50</sup> Vehículos a los que desde entonces se trata de controlar la velocidad.<sup>51</sup> Surgen también en esta época los primeros vehículos urbanos de alquiler, los llamados en México "coches de providencia",<sup>52</sup> que tuvieron una muy favorable acogida por el público.<sup>53</sup>

El otro tipo de disposiciones de policía que en principio corresponde en primer lugar a la autoridad gubernativa son las referentes a la estructuración interna de las ciudades -la división en barrios o cuarteles con sus respectivos alcaldes de barrio-;<sup>54</sup> el orden público, lo que ahora entenderíamos más propiamente por labor policial; persecución de los desarraigados -vagos y mendigos- que repugnan al ideal de utilidad de la Ilustración: vigilancia por la moralidad pública, formas de vestido de criollos y mestizos y persecución de la desnudez de los indígenas; embriaguez, separación de sexos, etc. etc. Atribuciones deca, que en primer lugar competen a la autoridad política, pero que interesan también a otras instancias; por supuesto al Cabildo, bien a través de sus facultades judiciales, bien a sus atribuciones policiales a través de los alguaciles- a las autoridades eclesiásticas e, incluso, a las militares.

<sup>50</sup> CONCOLOCORVO, op.cit., pág. 156.

<sup>51</sup> Croix por bando de 21 de octubre de 1767 impone "penas a los que no lleven los coches a paso regular y con especial cuidado de no atropellar a persona alguna". Se reitera en otro de 13 de octubre de 1777 y en el artículo 14 del bando general de buen gobierno del virrey Marquina de 9 de julio de 1800. Cfr. Boletín del A.G.N., 1931, II, pág. 239. En el bando de buen gobierno del capitán general de Cuba. Expeleta, entre los seis artículos que dedica a materias de tráfico urbano, hay un dato novedoso, la obligación de pagar indemnización a las víctimas de estos atropellos. Bando de 1 de febrero de 1786, A.G.I., Santo Domingo.

<sup>52</sup> Bando de Revillagigedo de 6 de agosto de 1793 "promulgando el establecimiento de coches de providencia en esta capital" Ib. pág. 88.

<sup>53</sup> Cfr. DÍAZ TRECHUELO, op. cit. pág. 120.

<sup>54</sup> En su interesante artículo sobre la obra del oidor Baltasar Ladrón de Guevara DELFINA LÓPEZ SARRA-LANGUE, "La policía en la ciudad de México en 1788" en Revista de Indias, 127-130, Madrid, 1972, expone la oposición de los principales de la ciudad, a este tipo de medidas, por razones personales, al haber sido preteridos por el virrey en los primeros momentos.