

LA CIUDAD DE MÉXICO DE FINALES DEL SIGLO XVIII: UN DIAGNÓSTICO DESDE LA «CIENCIA DE LA POLICÍA»

Hira de Gortari Rabiela
IIS-UNAM

Una breve introducción

El trabajo se inserta en el campo de la historia política y administrativa de las ciudades. En particular en la búsqueda del control de los cascos urbanos y su población. El asunto reviste interés porque durante las últimas décadas del siglo XVIII, se puede apreciar un esfuerzo sistemático por parte de las autoridades metropolitanas y novohispanas por poner orden al espacio urbano, mediante la reordenación administrativa y política de las ciudades en España y Nueva España.

Dicho propósito, formó parte de una política de largo aliento, encaminada a organizar y controlar sus dominios territoriales, lo que era un paso indispensable en la construcción del Estado moderno. Interesaba tanto el conjunto como las partes. Por lo que por un lado, se implantaron las intendencias, y por otra en las ciudades se procuró ordenar y controlar su territorio. En cuanto a éstas, se volvió un asunto imperativo, la necesidad de retomar su gobierno en diversos ámbitos en el que se había debilitado, considerando su importancia estratégica y hacer patente que las capitales eran el espejo de los gobernantes y por lo mismo deberían mostrar una imagen de orden y concierto.

El problema. La difusión de la policía como práctica de gobierno. Algunos antecedentes

La *policía* como un práctica de gobierno alcanzó su mayor sistematización durante el siglo XVIII, pero su cuerpo doctrinal fue el resultado

de una larga tradición a la que no me referiré, porque no es el objeto del trabajo. Pero es importante señalar que inicialmente su área de influencia, se restringía al ámbito urbano y es durante el setecientos que adquiere una mayor amplitud, al extenderse al conjunto del territorio y ya no exclusivamente a las ciudades.

Así, la *policía* definida como: *La buena orden que se observa y guarda en las Ciudades y Repúblicas, cumpliendo las leyes u ordenanzas, establecidas para su mejor gobierno*, adquirió una utilidad fundamental en la administración territorial de España y sus dominios durante parte importante del siglo XVIII y mantuvo su influencia hasta mediados del siglo XIX¹.

Su puesta en marcha contribuyó a la renovación del Estado, al coadyuvar al control territorial y de sus habitantes y probarse como una herramienta eficaz para llevarlo a cabo. Su análisis reviste importancia para comprender algunos de los mecanismos y nociones con los que la Monarquía española y su administración, buscó modernizar las estructuras de gobierno y de poder en la metrópoli y sus dominios ultramarinos.

La *policía* fue el resultado de la incorporación de tradiciones, experiencias y distintas fórmulas escritas, acumuladas en distintos ámbitos y lugares antes del siglo XVIII. Pero es durante, el llamado siglo de las luces, que encuentra una voluntad política y un campo fértil apropiada para su difusión y puesta en vigor.

Se podrían mencionar distintas vertientes. Las más significativas serían el cameralismo proveniente de los reinos alemanes y la versión francesa. Ambas, contribuyeron tanto por su práctica, como por su sistematización en un conjunto de tratados ampliamente difundidos, que se convirtieron en una fuente de inspiración importante, al contener los principios más relevantes para poder hacer uso de ellos².

¹ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua castellana en que se explica el verdadero sentido de las voces, su naturaleza y calidad, con las frases o modos de hablar, los proverbios o refranes, y otras cosas convenientes al uso del lengua*. En la imprenta de Francisco del Hierro, Madrid 1726, t. III, pp. 311-312. (edición facsimilar de 1990) Pedro FRAILE, *La otra ciudad del Rey. Ciencia de policía y organización urbana en España*. Celeste Ediciones S.A., Madrid, 1997. Ricardo ANGUITA CANTERO, *Ordenanza y policía urbana. Los orígenes de la reglamentación edificatoria en España. (1750-1900)*. Universidad de Granada y Junta de Andalucía, Granada, 1997. Al respecto estoy preparando un trabajo de mayores dimensiones.

² Sus antecedentes se remontan a la Grecia clásica y a la noción de *politeia* entendida en tanto que orden y concierto existente entre los habitantes y la de *polis* como la constitución política del Estado y se identificaba a la ciudad y al estado en el mismo ámbito territorial y político. Anguita, *op. cit.*, pp. 101-109

La denominada *ciencia de la policía* en un primer acercamiento podría considerarse como una percepción particular, pero al analizarla con mayor detalle se aprecia una concepción global de la ciudad y de su gobierno, a partir de una observación minuciosa y detallada del territorio urbano y sus habitantes.

Un conjunto de normas y experiencias fueron configurando la *ciencia de policía*. Sus aportaciones resultaron fundamentales en la reflexión sobre la ciudad. Mezcla de propuestas generales, acerca de la observancia religiosa, las buenas costumbres o la necesidad de actitudes disciplinadas para el funcionamiento de la sociedad, con otras particulares sobre la higiene, la pavimentación de las calles, la localización de los rastros o los comportamientos y medidas a adoptar en caso de incendio, las que deberían ser tomadas en conjunto y no en forma aislada³.

En el ámbito español, los especialistas han señalado, que las aportaciones al cuerpo doctrinal, fueron escasas y más bien su valor consistió en los análisis concretos que se elaboraron con los mencionados principios, más que alguna contribución significativa. Por lo que la mayoría de los tratados escritos en España se inspiraron en forma importante y reconocida en los tratadistas más relevantes de la vertiente alemana y francesa⁴.

En cuanto a la Nueva España, lo que primero me llama la atención, es que la *policía* y su puesta en práctica no se haya analizado de manera sistemática. Los trabajos que se pueden relacionar son escasos y se han orientado a profundizar en algunos aspectos particulares o enfocados a la seguridad, acepción restringida de la *policía* que fue utilizada hasta la segunda mitad del siglo XIX, ya que asociamos en general a la policía con la vigilancia y preservación del orden público, es decir, en su ámbito más reducido.

Por otra parte, en otras contribuciones del periodo, el asunto se ignora y parece un tema irrelevante. Dicha ausencia podría explicarse en la historiografía novohispana, por la carencia de una perspectiva que incluya las políticas generales de la metrópoli en cuanto a la administración urbana y la organización territorial de las ciudades⁵.

³ Véase FRAILE, *op. cit.*, pp. 15-42

⁴ ANGUITA, *op. cit.*, pp. 112-128

⁵ Jorge NACIF MINA, *La policía en la historia de la ciudad de México (1524-1928)*, Sociocultur, México, 1986. Juan Pedro VIQUEIRA ALBÁN, *¿Relajados o reprimidos? Diversiones públicas y vida social en la ciudad de México durante el Siglo de las Luces*. FCE, México, 1987.

Los textos utilizados y sus autores.

He analizado para mis propósitos textos conocidos y usados por los especialistas e incluso prologados, pero a mi juicio, no han sido examinados desde la óptica del gobierno y organización urbana, por lo que una consulta con dicho empeño, me ha resultado de gran interés y permitido adentrarme en una versión novohispana de la *policía*. En orden cronológico se trata de la *Ordenanza de la división de la Nobilísima ciudad de México en cuarteles, creación de los alcaldes de ellos y reglas de su gobierno* de 1782. De *Enfermedades políticas de la Nueva España que padece la capital de esta Nueva España en casi todos los cuerpos de que se compone y remedios que se le deben aplicar para su curación si se quiere que sea útil al Rey y al público* de 1785 y el *Discurso sobre la policía de México. Reflexiones y apuntes sobre varios objetos que interesan la salud pública y la policía particular de esta ciudad de México, si se adaptasen las providencias o remedios correspondientes* de 1788⁶.

La *Ordenanza* puesta en vigor por el Virrey Mayorga en 1783, fue encargada y elaborada por el Oidor de la Audiencia de México, Baltasar Ladrón de Guevara. El *Discurso de policía*, no tiene autoría, pero según coinciden los que localizaron el manuscrito y lo editaron, fue redactado también por Ladrón de Guevara. La obra *Las enfermedades políticas* la escribió Hipólito Villaroel, alcalde mayor y asesor de la Acordada, cargos que ocupó en distintos periodos de su carrera pública.

⁶ Ordenanza de la división de la nobilísima ciudad de México en cuarteles, creación de los alcalde de ellos, y reglas de su gobierno: dada y mandada observar por el Excelentísimo señor don Martín de Mayorga, virrey, gobernador, y capitán general de esta Nueva España. Por don Felipe de Zuñiga y Ontiveros, México, 1782. Hipólito Villaroel, *Enfermedades políticas de la Nueva España que padece la capital de esta Nueva España en casi todos los cuerpos de que se compone y remedios que se le deben aplicar para su curación si se quiere que sea útil al Rey y al público*. Miguel Angel Porrúa, S.A. México, 1982 (edición facsimilar). *Discurso sobre la policía de México; reflexiones y apuntes sobre varios objetos que interesan la salud pública y la policía particular de esta ciudad de México*, si se adoptasen las providencias o remedios correspondientes en Sonia Lombardo de Ruiz, *Antología de textos sobre la ciudad de México en el periodo de la Ilustración (1788-1792)* Departamento de Investigaciones Históricas, INAH, *Colección científica* n.º 113, México, 1982, pp. 17-152. Ignacio GONZÁLEZ-POLO, «La ciudad de México a fines del siglo XVIII; disquisiciones sobre un manuscrito anónimo». *Historia Mexicana*, XXVI (101) 1976, pp. 29-47. La primera referencia que conozco al Discurso es de: Delfina LÓPEZ SARRELANGUE, *La policía de la ciudad de México en 1788*. En Francisco de Solano (coordinador) *Estudios sobre la ciudad iberoamericana*. Consejo Superior de Investigación Científica, Instituto Gonzalo Fernández de Oviedo, Madrid, 1975, pp. 227-235.

Ambos, fueron miembros de la administración de justicia de la Nueva España, abogados y con una larga carrera administrativa cuando redactaron sus reflexiones y propuestas. Fueron contemporáneos. Villaroel según parece nació en 1720 en Castilla la Vieja y murió en 1794 y Ladrón de Guevara llegó al mundo en 1725 en la Antigua, Guatemala y falleció en 1804. Uno español y el otro criollo respectivamente.

Sabemos más de la trayectoria de Ladrón de Guevara. Después de Oidor, llegó a Regente de la Audiencia de México, el cargo más relevante en la institución después de la reforma judicial de 1776 y por último consejero del Consejo de Indias⁷. Fueron parte de la elite novohispana, por lo que sus escritos adquieren particular relevancia por su contenido, como por la importancia política de sus autores. Más aún, Ladrón de Guevara que fue un hombre prominente y reconocido en los primeros círculos del poder de la ciudad de México y cuya propuesta para organizar a la capital contenida en la *Ordenanza* recibió el beneplácito del Virrey y del Regente, primera autoridad de la Audiencia. En cambio, El *Discurso* como escrito anónimo, no se conoce que difusión pudo tener.

En cuanto al texto de Villaroel, no se sabe hasta ahora, la divulgación que tuvo en la Nueva España, salvo que fue rescatado y publicado décadas después por un historiador mexicano, conocido por su reiterada práctica de elaborar versiones polémicas de la historia del siglo XIX temprano. Fiel a sus costumbres, selecciono lo que le pareció adecuado a sus propósitos, pero sin aclarar quién era su autor⁸.

Los textos analizados, se insertan en la corriente política que en España y en Nueva España, reflexionó acerca de la situación política en el marco de la *policía* y su puesta en vigor. Las contribuciones novohispanas, al igual que los españolas, no pueden ser consideradas aportaciones originales a la *ciencia de la policía*. Pero sus críticas y sugerencias en cuanto a su estado en la Nueva España y con particular énfasis en la ciudad de México, muestran una gran riqueza analítica y aportan descripciones detalladas y frescas de la vida cotidiana.

⁷ Respecto a LADRÓN DE GUEVARA coinciden sobre la autoría del *Discurso*, tanto Lombardo de Ruiz como González Polo. La información la obtuve del *Diccionario Porrúa de historia, biografía y geografía de México*. Editorial Porrúa, México, 1995, 5 tomos (edición corregida y aumentada). (1.ª Edición 1964) Mark A. BURKHOLDER, *et. alt.*, *De la imposición a la autoridad. La Corona española y las Audiencias en América 1687-1808*. FCE, México, 1984.

⁸ Lo menciona Genaro GARCÍA en la *Introducción* que preparo para la primera edición publicada en 1937 como edición privada para Bibliófilos mexicanos. El historiador es Carlos MARÍA DE BUSTAMANTE.

Las referencias que proporcionan los textos respecto a sus fuentes de consulta son escasas, salvo la mención en la *Ordenanza* a las implantadas en Madrid. Villaroel menciona a Diego Saavedra Fajardo (1584-1648), autor muy conocido del siglo xvii y también utilizado por los escritores españoles de la *policía*. Por lo que en un primer examen, no podría precisar sus fuentes doctrinarias en lo que se refiere a los principales tratadistas conocidos en España, lo que supondría hacer un cotejo detallado que rebasa mis propósitos. Pero no cabe duda, que estaban familiarizados con lo que se leía en la Península y aprovecharon el clima favorable para pronunciarse acerca de temas políticos delicados y de vital importancia para el futuro del Imperio y en particular de una de sus posesiones más importantes, la Nueva España.

A los escritos de Ladrón de Guevara y Villaroel, se les ha considerado como representativos de una posición crítica respecto a la situación reinante e incluso muestra de la decadencia y desorden de la administración de la Nueva España y tienen razón. Sin embargo, han utilizado exclusivamente los textos, para ilustrar ciertos asuntos que les interesan, perdiendo, quizás, uno de sus rasgos más importantes y que quiero rescatar y me refiero al análisis de la administración local desde la óptica de un tratado de *policía*, es decir de los poderes constituidos, tales como los virreyes, los ayuntamientos, los corregidores, la justicia, o sea la elite administrativa y política.

Una mirada con la que también deben analizarse, fue el de un ajuste de cuentas en el que se debatía la administración metropolitana y las autoridades locales. Éstas últimas, preocupadas por no perder sus privilegios y prebendas cimentados en un régimen patrimonialista y de excepción.

La aplicación de la *policía* pretendía romper con el estado de cosas y promover normas y formas de gobierno aplicables al conjunto de los habitantes y promover en nombre del Rey, el bien público. Dilema que se cernía sobre la Nueva España y en el que participaron prominentes miembros de la elite como Ladrón de Guevara y Villaroel, identificados con las posiciones reformistas de Carlos III y en choque frontal con las fuerzas políticas locales. De tal manera, que el gobierno y control territorial de la ciudad de México, capital del reino de la Nueva España, fue un tema de debate y enfrentamiento.

La Ordenanza de 1782: un intento de control de la ciudad de México

Como ya he mencionado, las ciudades ocuparon un lugar importante en las reformas emprendidas por la Monarquía al considerar indis-

pensable retomar su control como parte de la reorganización territorial. En la Península, el motín de Esquilache ocurrido en Madrid en 1766 y que se extendió a varias ciudades en España, fue una señal de alarma sobre el potencial peligro de desestabilización política en que se podrían convertir los centros urbanos, haciendo imperativo para el gobierno, el iniciar una serie de cambios que permitieran un mayor dominio sobre la población y el territorio urbano⁹.

En Madrid, capital de la monarquía, se dio el primer paso con la *Ordenanza* de 1768, por medio de la cual se le dividió en 8 cuarteles con 8 barrios cada uno y se introdujeron los alcaldes de barrio. Medida que se extendió a varias ciudades de la metrópoli al poner en marcha una ordenación semejante a la de la capital, en aquellas que fueran sede de Chancillerías o Audiencias como Barcelona y Sevilla divididas en 5 cuarteles; Valladolid, Granada, Zaragoza, Valencia y Palma en 4 cuarteles; la Coruña en tres y Oviedo en dos. Y a su vez se subdividieron en 8 barrios Granada, Sevilla, Zaragoza, Valencia y Barcelona; en 6 Valladolid y Palma y 4 en la Coruña y Oviedo¹⁰.

A la Nueva España como integrante de la Monarquía y posesión ultramarina de primera importancia, se le incorporó años más tarde, en la reforma urbana y se inició también con la ciudad capital. Posteriormente, se extendió a otras ciudades novohispanas como San Luis Potosí, Valladolid, Puebla Oaxaca y Querétaro¹¹.

Para la ciudad de México, el virrey Martín de Mayorga comisionó en 1780 al Oidor Baltasar Ladrón de Guevara a llevar a cabo la *Ordenanza* con la división en cuarteles, un reglamento de los alcaldes y el mapa correspondiente. El virrey contó con el beneplácito del Regente de la Real Audiencia, Vicente de Herrera y Rivero, que desde su llegada a la ciudad de México había urgido para que se llevara a cabo la reforma y que por cierto, años después de ocupar el cargo de Regente, formó parte del Consejo de Indias. El mencionado funcionario consideró que se tomara en cuenta la Ordenanza que se había implantado en Madrid porque... *se deseaba ver aquí en práctica el establecimiento de*

⁹ Gonzalo ANES, *El Antiguo Régimen: los Borbones*. Alianza Universidad. Madrid, 1983. (Colección Historia de España Alfaguara IV) pp. 369-382.

¹⁰ ANGUITA, *op. cit.*, p. 119. FRANCISCO MARÍN PERELLÓN, «Madrid: ¿Una ciudad para un Rey?», en *Equipo Madrid, Carlos III; Madrid y la Ilustración*. Siglo veintiuno editores de España, S.A. Madrid, 1988, pp. 125-149.

¹¹ F. JAVIER GUILLAMÓN ALVAREZ, «La reforma policial bajo Carlos III. Establecimiento de los alcaldes de cuartel y de barrio». En *Seguridad pública en el reinado de Carlos III. Cinco estudios sobre la Ilustración*. Madrid, Ministerio del Interior, Madrid, 1989, pp. 45-64.

cuarteles y alcaldes de barrio, que en la corte de Madrid y principales ciudades de España ha producido tan importantes saludables efectos, así en la administración de la justicia, como en el gobierno político... No sin dejar de advertir que se acomodara a las circunstancias y no fuera una mera copia.

El virrey Mayorga, que no desconocía los intentos previos que desde 1716 se habían llevado a cabo en la ciudad de México, pero que por diversas razones, en las que no me detendré, habían fracasado, justificaba la división en cuarteles y el establecimiento de nuevos funcionarios encargados de la *policía*, en razón de que en la capital de la Nueva España, el crecimiento de la población, particularmente la flotante, identificada en su mayoría con la *plebe* y la expansión física de la ciudad, junto con la existencia de barrios y arrabales intrincados e irregulares, imposibilitaban mantener el orden y el bien público, con el reducido número de encargados de que disponía el gobierno. Por lo que era el propósito *...que en cualquiera parte de la vasta extensión de esta ciudad, se vea siempre y a todas horas presente la justicia para evitar los vicios, que el castigo siga inmediatamente a los delitos, y se mantenga el buen orden político...*¹².

El punto de partida en el encargo a Ladrón de Guevara, fue la división en cuarteles de las ciudades, que había sido una medida que había probado sus beneficios en el gobierno y la política, por lo que era necesaria para el orden y la buena administración de la justicia. Así ya había camino andado y el mecanismo de control se extendía. El dividir el espacio urbano se convertía en una fórmula para el dominio sobre los habitantes y sus áreas de vida. Las ciudades se dividían en compartimentos, cual tableros de ajedrez. Estaba convencido de que su propuesta era la adecuada para la ciudad *...hermosísima en su centro, e irregular e intrincada, en parte, de sus extremos y barrios.*

Los comentarios que nos dejó Ladrón de Guevara acerca de como llevó a cabo su encomienda, son reveladores de lo que era un funcionario público convencido de su tarea, pero también de que para llevarla a la práctica, debió hacerlo directamente, siendo indispensable recorrer la ciudad palmo a palmo y solo así poder hacer una propuesta razonable.

Contaba al respecto: *Sin fiarme del práctico conocimiento que me asistía, dirigí en el principio mis pasos a reconocer muchas veces la ciudad y sus arrabales por el centro y su circunferencia; y teniendo a la vista los mapas que hallé más exactos, después de meditada la di-*

¹² Ordenanza... p. 5

*versidad de gentes, e inmensa plebe de todas castas, que habitan lo interior y extremos de la ciudad en sus barrios, compuestos unos de muchos intrincados callejones; otros de arruinadas fábricas entre acequias y zanjas que embarazan el tránsito, y los más de chozas de adobes o cañas, sembrados sin orden en dilatados terrenos, y a grandes distancias unas de otras, procedía a la material división y formación de cuarteles, que manifiesta el plano...*¹³

Ladrón de Guevara propuso y así fue aceptado que la ciudad de México se dividiera en 8 cuarteles mayores y cada uno a su vez en 4, resultando 32 menores. El resultado fue el lograr jerarquizar el territorio de la ciudad y delimitar espacios precisos de control. La racionalización del espacio formaba parte importante de su gobierno.

Ahora bien, se podría preguntar ¿el porqué de este número de cuarteles? En intentos anteriores en la misma ciudad de México, primero a principios del siglo XVIII, se propusieron 6 y luego a mediados 7. La respuesta no la tengo. Quizás influyó la división de Madrid en 8 cuarteles y además se podría argumentar que los números pares y porciones más o menos simétricas y equivalentes, facilitaban su registro.

Como mencionaba, la *Ordenanza* estuvo acompañada de un mapa en el cual se reproducían y delimitaban al conjunto de los cuarteles mayores y menores. Por lo que a partir de una herramienta gráfica, la ciudad se convertía en una imagen circunscrita y precisa. El mapa sería un magnífico instrumento de dominio. Se sabía que era posible a partir de espacios menores obtener mejores resultados en la vigilancia de los habitantes. De ahora en adelante, se podían localizar a las personas en sus calles y habitaciones y en un espacio concreto.

Para que la división en cuarteles fuera exitosa, era indispensable incidir en el ámbito de la justicia y el gobierno y recordemos que las autoridades estaban convencidas del escaso número de funcionarios encargados, por lo que la creación de los alcaldes de los cuarteles menores, buscaba cumplir con dicha finalidad.

Ladrón de Guevara, propuso un reglamento, que fue bien recibido por las autoridades, para normar las responsabilidades y jurisdicción de los alcaldes menores. Constaba de 30 artículos. Mismos en los que se encuentran grandes similitudes con el reglamento implantado en Madrid.

Respecto a sus alcances, los alcaldes menores estaban supeditados a los responsables de los cuarteles mayores. De los 8 cuarteles se en-

¹³ *Ordenanza...* p. 8.

cargarían respectivamente los 5 jueces de la Real Sala del Crimen, el Corregidor y 2 alcaldes ordinarios que serían el de primer y segundo voto. Más aún, los responsables de los cuarteles mayores podían actuar en toda la ciudad, además de su jurisdicción, por lo que los nuevos funcionarios quedaban jerárquicamente supeditados y limitados a los poderes existentes.

A los alcaldes se les exigieron un sinnúmero de responsabilidades para llevar cabo, como el vigilar el cuartel bajo su mando, convertirse en responsable de la justicia en asuntos de poca gravedad, hacer rondas nocturnas, evitar reuniones y fiestas escandalosas, juez de paz en diferencias conyugales, promotor educativo, dedicar su tiempo a salvar a ovejas descarriadas, evitar el contrabando, ayudar al cobro de impuestos, procurar desterrar la miseria y las malas costumbres, terminar con la desnudez considerada casi atávica de la *plebe* y su marcada inclinación a la embriaguez, desterrar la vagancia, en una palabra *padre político*, pero siempre bajo la férula de autoridades superiores.

Como parte de sus funciones, deberían llevar registro por escrito de la población en el cuartel a su cargo, con nombres, oficios y actividades, lugar de residencia, así como de las calles, construcciones y su uso. Supervisar que en los mesones se registrarán, las entradas y salidas de los parroquianos. También como parte del control de la población, se especificaba que los indios que habitaban en el casco de la ciudad deberían desalojarlo y solamente podían permanecer durante las horas de trabajo o de comercio y abandonarlo por la tarde y solo se permitía la residencia definitiva de los maestros artesanos y sus aprendices de origen indígena. Medida, la de la estancia temporal, que se reconocía, se había intentado infructuosamente en múltiples ocasiones tal como estaba prescrito en disposiciones elaboradas *exprofeso* y que ahora los alcaldes deberían supervisar. Sin faltar, también, como parte de sus obligaciones, el cuidar del empedrado y limpieza del área a su cargo.

Las tareas eran descomunales y los responsables, los alcaldes, serían funcionarios honorarios, es decir sin salario alguno. La decisión acarrearía serios problemas y fue un craso error que se haría evidente rápidamente y al que me referiré más adelante.

La *Ordenanza* se puso en vigor el 1.º de enero de 1783, no sin antes, recibir la aprobación del Virrey y del Regente y éste último, la calificó de *obra maestra* y convencido de su éxito, pronosticó que la ciudad de México podría pronto compararse con Madrid y París, pero advirtiendo en que se debería tener un gran cuidado y atención particular en que los alcaldes de barrio fueran...*prudentes, urbanos, y hom-*

bres de bien, para no hacer odioso un establecimiento, que se dirige a la mayor cultura, quietud y civilidad de esta Corte, y a los mayores auxilios de la justicia...

Un balance de la «policía» y de la Ordenanza por sus contemporáneos

Los efectos de la implantación de la *Ordenanza* en la ciudad de México a partir de 1783 merecerían un examen detallado. No es mi intención hacerlo en este trabajo. Pero es relevante tomar en cuenta que la nueva división civil de la capital en cuarteles, coexistió con la anterior organización en parroquias. Aquellos más recientes, comenzaron a ser también una referencia en la vida pública de la ciudad y su vigencia se prolongó a lo largo del siglo XIX.

En cuanto a su puesta en vigor, se pueden encontrar un sinnúmero de expedientes que dan cuenta de los actos y denuncias de los alcaldes encargados de aplicarla, como de los múltiples problemas que acarreo su nombramiento, dado que inicialmente fueron designados y después electos en los diferentes cuarteles. Cambio, éste último, que trajo un sinnúmero de discusiones y tensiones al convertirse en un cargo apetecible para diversos intereses particulares y que merecerán un trabajo futuro¹⁴.

En cambio, por ahora, me interesa, analizar las consideraciones, reflexiones y críticas elaboradas por Hipólito Villaroel y por Baltasar Ladrón de Guevara acerca de la *Ordenanza* y la perspectiva de la *policía* en la ciudad de México, pocos años después de su implantación, lo que resulta muy atractivo, pues nos permite, conocer directamente los puntos de vista de dos letrados miembros de la élite gobernante, y más aún, uno de ellos, fue padre de la criatura.

Gracias a que nuestros autores pusieron sus ideas por escrito, es posible apreciar las serias dudas que envolvían a los miembros de la administración, particularmente de la justicia, en cuanto a la situación que privaba respecto a la aplicación de la *policía*, en la capital del reino de la Nueva España. Villaroel, al final de su carrera. Ladrón de Guevara todavía en activo y con un futuro aún más promisorio, por lo que sus opiniones, no lo afectaron, sino le permitieron acabar su carrera judicial en la cima de la jerarquía, como ya he mencionado.

¹⁴ En el grupo documental *Ayuntamientos* del Archivo General de la Nación (AGN) se encuentran un número importante de expedientes que dan cuenta de la situación.

Su punto de partida, fue la llamada *ciencia de la policía*. Villaroel, recordemos, escribió sus reflexiones sobre el asunto en 1785. Ladrón de Guevara en 1788. El primero redactó un largo trabajo en el cual incluyó una parte que intituló *Tratado de varios ramos de policía*. En cambio, Ladrón de Guevara, lo dedicó por completo al tema de la *policía*.

Villaroel en su texto definió con detalle los objetos de la *policía* y que muestran su conocimiento y familiaridad con el tema. Entre los principios fundamentales estaba el buen orden, la subordinación de los habitantes, la regularidad en el abasto, la equidad en las medidas utilizadas en el comercio, la limpieza de las calles, el alumbrado, la comodidad y el sosiego de los pobladores, la seguridad, la higiene, el control de los vagos, la observancia de las obligaciones religiosas. Asuntos más que vastos que ocupaban en medida importante la vida de la ciudad.

En los textos analizados se encuentran muchas similitudes y coincidencias en las ideas y formas de articular su pensamiento, como posiblemente en lecturas comunes. Pero también, es notorio, que Villaroel escribió el análisis más crítico, radical y sombrío. Ladrón de Guevara matizó más y fue menos pesimista e incluso como político que era, evitó criticar a las principales autoridades e incluso solicitó su apoyo para que los objetivos de la *policía* tuvieran éxito.

Es interesante que ambos, escribieron concibiéndose como «médicos», pero especializados en salud pública. Entendida ésta, como la implantación de una política de buen gobierno y de administración eficaz de la justicia a partir de la aplicación de la *policía*. El diagnóstico de su paciente, la ciudad de México, era grave, por lo que requería fuertes dosis de remedios que le permitieran detener la enfermedad y después intentar sanar al enfermo. En los títulos de sus trabajos tal intención fue manifiesta. Villaroel lo llamó: *Enfermedades políticas* y más adelante añadió *remedios para su curación*. Ladrón de Guevara incluyó los términos *salud pública* y *remedios* en su *Discurso*.

Uno de los asuntos que más obsesionó a Villaroel y al cual dirigió sus lanzas más afiladas, fue al mal funcionamiento del aparato de gobierno, sin evitar en sus comentarios al conjunto de funcionarios empezando por los virreyes, la justicia y otros ámbitos de la administración novohispana, como, el Corregidor y los regidores del ayuntamiento, considerando que salvo la Hacienda pública, el resto era lamentable. Debe quedar claro, sin embargo, que su posición ni por asomo fue la de censurar al Rey o a la Monarquía, pero sí al mal gobierno de la Nueva España. Sus comentarios fueron reiterativos en cuanto a la ausencia de

autoridad y la corrupción entendida, tanto como soborno, pero también por el dejar hacer y beneficiarse de los puestos públicos. Lo que colocó a Villaroel en el grupo de *ilustrados* que se mostraban cada vez más inquietos por la situación reinante y que pretendieron ordenar y recuperar el control de sus posesiones. En un pasaje definía su texto y la época ... *por lo que este papel se reduce únicamente a una recopilación de los defectos que padece esta república en cada una de sus partes, especialmente en lo respectivo a lo civil y militar, a lo mercantil y a lo político, con el saludable fin de que se corrijan en cuanto fuere posible; mayormente estando en un tiempo que con razón se llama el tiempo de las luces y no haberse logrado en el transcurso de doscientos sesenta y cuatro años que han corrido desde la conquista hasta el presente*¹⁵.

A Ladrón de Guevara, también le perturbaba, el estado de la administración, pero no fue éste el principal blanco de sus críticas. Como funcionario que había sido encargado de la reforma de la organización de la ciudad de México, le preocupaba el descuido en cuanto a la conservación del casco de la ciudad, edificado durante los siglos XVI y XVII. Observaba, que iba perdiendo su fisonomía original, sobre todo en los barrios y suburbios. En tanto que conocedor —por lecturas o por experiencia propia— de distintas ciudades europeas, resaltaba la ciudad de México que en comparación con aquellas, era una centro urbano moderno y acorde con los criterios imperantes en su época, por lo que uno de los retos era mantener los principios con los cuales se había construido. Escribía: *...las primitivas ciudades formadas inmediatamente después de la conquista, se construyeron trazándolas con la mayor perfección en lo bien delineado de sus calles y situación de sus plaza... lo que se hizo en la Capital durante el siglo 16 y parte del 17, viéndose entre otras cosas que sus calles se arreglaron con una rectitud, anchura e igualdad que puede competir con las más hermosas del mundo... pero lo ejecutado posteriormente según iba aumentando la población, convence un absoluto abandono y torpeza, no labrándose con la dirección o simetría que las primeras obras, sino torciendo o angostando las calles de un modo que han privado al casco de la ciudad y a sus habitantes de la hermosura material y de la salubridad con*

¹⁵ VILLAROEL, *op. cit.*, p. 134. Esta tesis se sostiene en un trabajo reciente: Horst PIETSCHMANN, «Justicia, discurso político y reformismo borbónico en la Nueva España del siglo XVIII». En Marco Bellingeri (coord.) *Dinámicas de antiguo régimen y orden constitucional. Representación, justicia y administración en Iberoamérica. Siglos XVIII-XIX*. Otto Editore, Turín, 2000, pp. 17-54.

*que circularía el aire dejando si hubiese unos dilatados puntos de vista, un horizonte agradable y seguido*¹⁶.

Por lo que le parecía indispensable, cuidar el crecimiento de la ciudad y evitar que la irregularidad siguiera alterando el modelo original. Proponiendo incluso demoler aquellas casas y salientes que sin autorización afectaran el tráfico y la circulación. Pensando en el futuro y aprovechando su conocimiento de la aplicación de los principios de *policía* en París, sugería se levantaré un plano lo más exacto posible con *todos los anchos, rincones y cualesquiera imperfecciones actuales de las calles* y disponer de otro en el que *distinguiese con figuración distinta lo que en el futuro habría de adaptarse para enmendar aquellas y que quedase mejorado el prospecto o vista pública*. Método que en la capital de Francia, había resultado eficaz, porque se confrontaban ambos planos y solo se autorizaba construcciones acordes con el paisaje o se tenían que hacer las correcciones y adaptaciones necesarias para ser autorizadas. Era el nacimiento de un plano regulador, instrumento fundamental en la racionalización del paisaje urbano y en la planeación de las ciudades.

Ladrón de Guevara, se dedicó a pasar revista de los principales asuntos de la policía. Villaroel también, aunque desde una perspectiva más general. Ambos coincidieron en sus comentarios acerca de la implantación de los alcaldes de cuartel introducidos con la *Ordenanza* en 1783. Villaroel, menos de dos años después juzgaba su fracaso. Señalaba que no se habían hecho las cosas con madurez y discreción, por lo que no se habían dado los efectos esperados. Las principales razones que esgrimió fueron: el elegir individuos de distintas calidades, su tratamiento poco decoroso con lo europeos, instrucciones poco metódicas y el que los alcaldes se tuvieran que sostener con otros menesteres. Lo que contrastaba con Madrid en donde a su juicio había sido un éxito.

La opinión de Ladrón de Guevara no era muy distinta. A su juicio, los alcaldes habían traído mas problemas que beneficios, es más, consideraba que se habían incrementado los desórdenes que se suponía deberían prevenir. Al igual que Villaroel, le parecía que la institución por sí misma era válida, como se había mostrado en Madrid, pero el meollo del problema eran los alcaldes designados, dado que no se habían seleccionado a las personas adecuadas al no ser *de la primera clase o a lo menos inmediata o segunda*, resultando que los escogidos de *una esfera enteramente baja o de un nacimiento reputado por indecoroso*. A su

¹⁶ *Discurso...* pp. 36-37.

juicio, el primer grupo seleccionado dejó que decir, pero el para la segunda selección, muchos de los designados, alegaron mil pretextos para no aceptar a pesar de las multas o destierro con el que se les podía sancionar. Y según relata, el asunto llegó a tomar tal gravedad, que el Regente autorizó, el que personas mulatas con pelo quebrado podrían ocupar las alcaldías, decisión que complicó aún más las cosas, porque...*no hubo persona decente que se prestase a obtenerlas.*

El asunto se enredo cada vez más, dado que las posibilidades de elección entre el vecindario fueron escasas, por lo que se tuvo nuevamente que designar a los alcaldes, lo que provocó, a juicio de Ladrón de Guevara, que el cargo *degenerara*, a pesar de que estaba convencido de su utilidad. Coincidió con Villaroel, en cuanto al éxito que habían tenido en Madrid, pero explicaba se debía a que los cargos recayeron en grandes de España.

En su opinión se deberían excluir a ... *los que profesan oficios absolutamente mecánicos, como carpinteros, zapateros, cerrajeros y los que se ocupan en menudeo de tiendas de especies ordinarias, comestibles o otros objetos de ministerios en que intervengan pesos, medidas o manipulaciones en que con más frecuencia se versan fraudes.* Y que era lo que ocurrió en la ciudad de México, a pesar de la oposición de Ladrón de Guevara, como se puede constatar en los expedientes de los alcaldes nombrados y su origen profesional, dado que panaderos, tocineros y pulqueros ocuparon los cargos de alcalde en diferentes cuarteles de la ciudad de México, por lo que podría suponerse que el cargo aunque no remunerado, permitía ciertas prebendas y beneficios interesantes. Ladrón de Guevara conociendo seguramente la situación y decepcionado de su propuesta, llegó a considerar que sería más adecuado suprimirlos¹⁷.

Por otra parte, en cuanto a la división en cuarteles mayores y menores, no hubo el menor reparo por parte de Villaroel y Ladrón de Guevara en su funcionamiento. Si atendemos a la maquinaria administrativa, los cuarteles imponían una racionalidad distinta del espacio, convirtiéndose en una referencia cada vez más extendida y su sentido práctico hizo adecuado su uso, quedando 8 territorios divididos en 4 cada uno, también delimitados, lo que permitía en principio un control más riguroso y eficaz.

En su *Tratado de varios ramos de policía*, Villaroel, incluyó una revisión sobre los comportamientos de la población de la ciudad de México, que consideraba fuera de las normas y del cumplimiento de las le-

¹⁷ «Ayuntamientos». Vol. 194, expediente 11. *Archivo General de la Nación* (AGN).

yes y disposiciones vigentes. Lo que más le inquietaban era la *plebe*. Grupo al que describía como un *monstruo de tantas especies* formado por las castas y los *infinitos españoles, europeos y criollos perdidos y vulgarizados con la pobreza y con la ociosidad*. Tal era su desprecio que le parecían peores que los gitanos, porque a diferencia de éstos, eran inasibles al variar frecuentemente de domicilio y la facilidad con que se escabullían de la autoridad.

A Ladrón de Guevara, también le inquietaba la *plebe* y el incremento del número de habitantes de la ciudad, pero particularmente, los forasteros que pululaban por doquier, sin saber su oficio ni razón de su estancia en la capital. Consideraba que era imposible calcular su número como saber en donde se alojaban, dado que los mesones disponibles eran insuficientes para darles albergue.

Tanto en las *Enfermedades* como en el *Discurso* se incluyen cifras relativas al número posible de la *plebe*. Según Villaroel serían 40 mil, entre hombres y mujeres y para Ladrón de Guevara, ascendían a las cuatro quintas partes de la población. En una la ciudad, que empezaba a rebasar los 100 mil habitante y sin analizar las cifras y las consideraciones para incluir a los pobladores de la ciudad en la categoría mencionada, es importante tomar en cuenta, la atmósfera en que vivían nuestros autores y muchos miembros de las elites de la ciudad, inquietos por la dimensión del asunto.

Villaroel fue también el más drástico en sus propuestas. A partir de su análisis, bajo la mirada escrutadora de la que denominó *la ciencia de la policía*, tenía la convicción arraigada de que para resolver el problema, la única forma consistía en que las autoridades ejercieran su autoridad, porque le parecía que lo que predominaba era un relajamiento o complicidad de los encargados de aplicar la ley lo que había llevado al estado de cosas que mostraba.

Coincidían en la convicción de las elites, que la *plebe* debería subordinarse al poder, dado que había ocupado físicamente amplios espacios de la ciudad que se habían vuelto tierra de nadie. Al respecto recordemos, que una de las finalidades de la *Ordenanza*, fue procurar el registro de la población cada vez más numerosa que habitaba en los arrabales, barrios y suburbios. La posibilidad de matricularla se convirtió en una herramienta de control indispensable. Así, Villaroel proponía, como una de las soluciones, el contar con padrón lo más exacto posible de todos los habitantes, coincidiendo con el reglamento elaborado por Ladrón de Guevara para los alcaldes menores.

Un asunto que se atisba apenas en Ladrón de Guevara, pero que es explícito en Villaroel, fue el temor que les despertaba la *plebe*. No so-

lamente como un mal ejemplo para lo que se consideraban las costumbres civilizadas, sino como un conglomerado levantisco y susceptible de amotinarse. Como podemos recordar, las medidas que se tomaron con la implantación de la ordenanzas para las ciudades en España a partir de 1768, tenían como una de sus finalidades evitar la repetición de motines como los ocurridos. En Nueva España y en particular en la ciudad de México, en la memoria de la administración, se añadía a lo ocurrido en la metrópoli, el motín sucedido en la ciudad de México en 1692, el cual había puesto en jaque a las autoridades y se le consideró como uno de los sucesos más graves ocurridos en la capital novohispana. Así, no en balde Villaroel, cita a un virrey de principios de siglo, el duque de Linares, el cual estaba enterado de lo que había ocurrido años antes de tomar el mando y que aconsejaba a su sucesor en su *Instrucción*, que al enemigo que más debería temerse era el hambre y la escasez de alimentos. A lo que Villaroel, le añadió en su escrito: *El pan y la carne son en todas partes el clamor del pueblo; si estos dos objetos faltan por la mala disposición de los que gobiernan, no están seguros de vivir mucho tiempo con tranquilidad, porque el vulgo es una fiera indómita que se precipita fácilmente.*

Para ambos, el problema de la sociedad novohispana, no se circunscribía exclusivamente a la *plebe*, sino también a grupos pertenecientes a las propias elites que tenían costumbres relajadas y que violaban sistemáticamente la ley, escudados en su situación social y en la complicidad de las autoridades. Ladrón de Guevara dibujaba un perfil en que en el que explicaba sus comportamientos: *porque merece graduarse de error político el concepto o idea de que la relajación tiene más fuerza e individual en los plebeyos que en los que no los son; hallándose juiciosamente demostrado en obras eruditas de diferentes academias, que en el Vulgo de Peluca, digámoslo así o en las clases de más elevado rango se reconoce comparativamente más relajada o viciada la constitución humana...*

Villaroel, por su parte, ponía en tela de juicio el cumplimiento de la *policía*, preguntándose acerca de los magistrados: *¿Cuando se ve que haya un ejemplar que escarmiente a los demás? Todo se pasa y todo se disimula porque vivimos en un país donde los potentados son el verdadero azote de la justicia, donde esta amabilísima deidad sufre los más visibles ultrajes...*

Ambos, incluyeron propuestas para intentar solucionar la salud de la ciudad enferma. Ladrón de Guevara, con un gran dosis de pragmatismo, postulaba que la autoridad civil estaba rebasada y por sí misma era incapaz de enfrentar el problema, por lo que la única medida viable y

realista era contar con el apoyo decidido del poder eclesiástico encabezado por el Arzobispo. Confesión de impotencia, que llama la atención después de la expulsión de los jesuitas en 1767 y el interés de la Corona de imponerse en todas las facetas de la esfera pública¹⁸.

La cabeza de la Iglesia en la Nueva España, era para el prominente miembro de la Audiencia, la única figura capaz de contribuir a subordinar a la población. Para argumentar a favor de su sugerencia, comparaba su presencia y autoridad con la figura del virrey, ya que tenía el respeto de la población en forma tal que casi rayaba en la idolatría. En cambio, el principal representante del poder civil a pesar de sus títulos y condecoraciones, si se presentaba en público, apenas se le prestaba atención y en cambio al Arzobispo, bastaba que la gente, se diera cuenta que venía en su coche y *...se prepara, se detiene y hasta se hinca de rodillas, quitándose devotamente el sombrero para recibir su bendición y quedan algunos minutos dirigiéndole todavía su vista y significando con ella y el semblante una deferencia la más humilde y ciega.*

También como parte de las soluciones, Villaroel propuso, amurallar la ciudad para lograr controlar a la *plebe*. Medida que podría parecer disparatada, pero no así por lo menos para un peninsular conocedor de la larga tradición de las ciudades medievales. Y no hay que olvidar que la ciudad contaba con una red garitas en las que se controlaban el acceso y las entradas y salidas de mercancías, con propósitos fiscales. El asunto no pasó de ser una propuesta radical que mostraba la impotencia frente a una situación que estaba fuera de sus manos.

Para Villaroel, los indígenas también deberían ser objeto de una atención particular. Sugería se les situara en los barrios y suburbios fuera del casco de la capital, bajo la supervisión de autoridades propias y designadas por el gobierno. Propuesta que no era muy distinta del plan original concebido con la fundación de la ciudad en el siglo XVI, a partir del principio de separación de la república de indios y de españoles. Es decir dos ciudades, físicamente diferenciadas y que con el paso del tiempo, las diferencias se habían borrado, siendo la circulación y convivencia del conjunto la forma de vida cotidiana. Realidad que erosionaba la concepción original y que en diversas ocasiones se trató de recuperar. Villaroel, en su propuesta, lo intentó una vez más, apoyándose en la ciencia de la policía, es decir resca-

¹⁸ Alonso Nuñez de Haro y Peralta, Arzobispo de México y también Virrey simultáneamente durante los meses de mayo a agosto de 1787.

tando el control de la población para prevenir posibles disturbios o tumultos¹⁹.

Villaroel, concluía reconociendo que la única forma de lograr enderezar las cosas, frente a una realidad tan adversa, caracterizada por una libertad extrema y para lo cual recogía las opiniones del duque de Linares... *porque no distingo grandes calidades en los afectos desde el ínfimo indio al caballero más elevado, pues sus fines son vivir en una absoluta libertad, creyendo que con decir que conocen al Rey por su soberano, han cumplido con la obligación de vasallos; pero nada menos en desempeñar sus obligaciones...*

Villaroel estaba convencido, que la vía para que imperara el buen orden, fin último de la *policía*, sería que la sociedad en su conjunto, en este caso, los habitantes de la ciudad, cumplieran con sus obligaciones... *pues de lo contrario no habrá la igualdad que es necesaria con todos y por consiguiente han de flaquear por aquel lado... (y) se debe poner la mayor atención en repararlas; pero con jueces que no se dejen corromper por el interés ni por los respetos, que es la moneda corriente de este país*²⁰.

Algunas conclusiones

La *policía* como concepción y método de gobierno fue una herramienta fundamental en el ejercicio del poder en las ciudades durante el siglo XVIII. Como conocimiento minucioso y práctico de la realidad urbana, su sistematización permitió contar con una perspectiva territorial y política de la ciudad.

La *Ordenanza* y los escritos de Hipólito Villaroel y Baltasar Ladrón de Guevara formaron parte de la *ciencia de la policía* en su versión novohispana. Como señalaba, sus aportaciones, al igual que las contribuciones españolas deben considerarse en el terreno del análisis que hicieron de su circunstancia. Nuestros autores lograron un acercamiento que pretendía explicar la situación particular de la ciudad de México,

¹⁹ Edmundo O'GORMAN, «Reflexiones sobre la distribución urbana en la época colonial». *Boletín del Archivo General de la Nación*. Tomo IX, octubre-diciembre de 1938, pp. 787-815. Villaroel recomendó se prohibiera una representación teatral referida a la conquista de México, porque pensaba podría acarrear disturbios entre los indígenas tal como pudieron haber ocurrido en el Perú por un asunto parecido, pero las autoridades lo detectaron a tiempo y los responsables pagaron con su vida.

²⁰ VILLAROEL, *op. cit.*, pp. 285 y 272.

en el marco de la aplicación de la *policía* y lo que era indispensable arreglar, modificar o cambiar, en un mal gobierno, más no como una censura o crítica a la Monarquía o al Rey.

En la ciudad de México, después de tentativas fallidas por retomar el control sobre la población y el casco de la ciudad, la reforma para las ciudades en España, después del motín de Esquilache, fue el punto de partida de un nuevo ensayo para reorganizar el territorio de la capital y supeditar a la población a reglas de comportamiento generales. La implantación de la *Ordenanza* en 1783, fue un intento importante de las autoridades metropolitanas y novohispanas para lograrlo. Sus resultados fueron diversos, siendo uno de ellos, la ordenación territorial en cuarteles, que se convirtió en una referencia de la organización civil de la ciudad y permaneció hasta principios del siglo xx.

En cambio, los alcaldes menores de cuartel, que formaron el aparato burocrático creado con el objetivo de prevenir, vigilar y sancionar a la población, no dieron los resultados esperados. Y nuestros informantes, Ladrón de Guevara, uno de los autores de la reforma y Villaroel, prominentes miembros de la elite política, la consideraron un fracaso.

Al respecto, las elites no estuvieron dispuestas a incorporarse a las funciones asignadas, por lo que los funcionarios designados y luego electos, no fueron los adecuados, a los ojos de aquellos, haciéndose notorias, las profundas diferencias existentes entre sus habitantes, ya no sólo de carácter material, sino de consideración étnica, por lo que cualquier individuo que no tuviera ciertos rasgos y aspecto, les resultaba sospechoso, por tanto una parte de la reforma, nació sin la legitimidad necesaria en los sectores más influyentes de la sociedad.

Contamos en los escritos analizados, con un repertorio amplio de problemas y descripciones de la ciudad en el marco de *la ciencia de la policía*, para lo cual elaboraron y dispusieron de planos que les permitirán tener una perspectiva de la ciudad, de su distribución y una referencia detallada del contorno urbana. Además de proyectar, por lo menos, como intención, su crecimiento. Más aún, la división en cuarteles permitirá, en principio, supervisar espacios delimitados y acotados. Planos y cuarteles se convertirán en herramientas e instrumentos cada vez más usuales del gobierno urbano.

Ladrón de Guevara tenía un modelo urbano en mente. París ocupaba un lugar importante, pero al que se añadía Madrid, como ejemplo de una adecuada implantación de la *policía*. A su juicio, la ciudad de México podía reivindicar su modernidad edificada desde el siglo xvi, si se comparaba con muchas ciudades europeas, por lo que más que una

adaptación arquitectónica y visual, se trataba de impedir siguiera siendo desfigurada.

Como parte de la implantación de la *policía*, les interesaba normar y aplicar las disposiciones vigentes al conjunto de los habitantes. No sin dificultades, por las profundas diferencias prevalecientes entre la *plebe* y el resto de la sociedad, pero sin perder de vista, que los grupos privilegiados y en particular los encargados de administrar e impartir justicia, olvidaban con frecuencia sus responsabilidades o sus decisiones resultaban fruto de negociaciones y acuerdos fuera de las normas vigentes. Al respecto, es notoria una fractura en las elites. Sobre todo, entre personajes como nuestros autores, identificados con el reformismo metropolitano y una parte importante de las autoridades locales. Así, la insistencia de Villaroel en procurar un cumplimiento más estricto de la ley para todos los habitantes, parece un anuncio de nuevos tiempos en la vida política y que no dilataría más de dos décadas, en convertirse en eje fundamental del discurso público.