

LOS BANDOS DE POLICÍA Y BUEN GO-
BIERNO EN PUERTO RICO. EL ORDENA-
MIENTO URBANO Y LA PROTECCIÓN DE
LA SALUD Y LA HIGIENE EN EL SIGLO XIX

María Teresa Cortés Zavala

Resumen

Los Bandos de Policía y Buen Gobierno de 1789 a 1849 son la fuente principal del artículo ya que a través de ellos se da seguimiento y examinan las políticas públicas que desde el gobierno local –Capitanías Generales– se diseñaron para Puerto Rico. La coyuntura de análisis en esta plaza militar son los cambios que vivió la Isla en su estructura económica, la concentración de la población en las ciudades y el proceso de urbanización. Se analizan aspectos de la salud y la higiene pública que evidencian la presencia del poder colonial en la vida cotidiana de los individuos. También se destacan las conductas calificadas como insalubres o perniciosas y los paradigmas y tendencias médico-jurídicas a través de las cuales se construyeron o recrearon conceptos como civilización, modernidad y progreso.

Palabras claves: Bando de Policía y Buen Gobierno, Puerto Rico siglo XIX, ordenamiento urbano, salud, higiene.

Abstract

This article uses the *Bandos de Policía y Buen Gobierno* (Public Orders) from 1789 to 1849 as the sources to examine public policies adopted by the Captaincy General of Puerto Rico during a period of rapid economic change, rural-urban migration, and urbanization. I analyze diverse aspects of public health and hygiene that served as venues through which the colonial state influenced the daily life of individuals. Behavior qualified as pernicious to good health, and paradigms and scientific/judicial trends are highlighted as references for the construction and re-creation of concepts such as civilization, modernity, and progress.

Keywords: Police and Good Government Edicts, Nineteenth-Century Puerto Rico, urban ordering, public health, hygiene.

LOS BANDOS DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO EN PUERTO RICO. EL ORDENAMIENTO URBANO Y LA PROTECCIÓN DE LA SALUD Y LA HIGIENE EN EL SIGLO XIX*

María Teresa Cortés Zavala

EL MODELO AGRÍCOLA EN PUERTO RICO

En la segunda mitad del siglo XVIII, conforme incidían las reformas borbónicas en el espacio ultramarino, en Puerto Rico se comenzó a configurar la función económico-productiva que desarrolló a lo largo del siglo XIX en el entorno colonial. Con las reformas, la Isla dejó de verse únicamente como un espacio estratégico militar de tránsito marítimo y frontera natural entre el territorio peninsular y la América continental, para convertirse en una provincia agrícola.

Una de las razones para que se produjera esa transformación fue la opinión vertida por el mariscal irlandés Alejandro O'Reilly quien en sus *Memorias* realiza un análisis y evaluación de las condiciones militares que ofrecían las islas de

* Este artículo forma parte del proyecto de investigación HAR2009-09844, financiado por el MICINN (España) y coordinado por la Dra. Consuelo Naranjo Orovio y de los resultados del proyecto: *Institucionalización del sistema educativo y la ciencia en Puerto Rico. Los orígenes de la nación: 1808-1876*, que contó con financiamiento del Consejo de la Investigación Científica de la UMSNH.

Cuba y Puerto Rico.¹ En estas *Memorias* hace una descripción del estado de la economía, la sociedad y sus riquezas naturales. Como parte de las observaciones, recomienda a la Corona potenciar el perfil agrícola de Puerto Rico y para ello propone el reparto de tierras, la instalación de un ingenio azucarero a cuenta del Rey y la introducción de inmigrantes diestros en diversas labores agrícolas. Asimismo, recomienda la introducción de esclavos africanos para trabajar en las fincas azucareñas y la redacción de un nuevo reglamento comercial y político para la Isla que mejore el nivel de la educación, regule las prácticas médicas y la salubridad.²

Las exhortaciones realizadas por O'Reilly, en 1765, con el propósito de que la Corona modificara sus políticas en Puerto Rico, fueron confirmadas unos años después, con los informes cartográficos levantados por otros viajeros y por los reportes de las riquezas naturales emitieron expedicionarios científicos que pasaron por la Isla.³ Ese espíritu modernizador coincide con las ideas del círculo de notables integrado por miembros destacados de la Iglesia, militares, hacendados, la elite intelectual criolla y a la cabeza del grupo, los representantes del gobierno local. Estos sectores, quienes contagiados de la Ilustración y su pragmática, desarrollaron un imaginario sobre las ventajas que para la menor de las Antillas del Caribe Hispano podía ofrecer el impulso económico y productivo

¹ Alejandro O'Reilly, *Memoria sobre la isla de Puerto Rico, 1765*, en *Boletín Histórico de Puerto Rico*. San Juan, Tip. Centeno, Fernández & Co., 1921, vol. VIII, pp. 108-130.

² *Ibid.*

³ Estudios que refieren a la riqueza botánica de la isla de Puerto Rico se debieron a los trabajos de Martín Sessé y José Mariano Mociño, miembros de la expedición para la investigación de productos naturales de Nueva España, quienes pasaron por Puerto Rico en 1795. Otro naturalista, fue el francés, André Pierre Ledrú. Véase Paloma B. Fernández de Caleyá *et al*, *Exploración botánica de las Islas de Barlovento: Cuba y Puerto Rico siglo XVIII. La obra de Martí Sessé y José Estévez*. Madrid, Theatrum Naturae, Col. de Historia Natural, Serie: Textos Clásicos, Ediciones Doce Calles/Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1998 y André Pierre Ledrú, *Viaje a la Isla de Puerto Rico (1797)*. San Juan, Ediciones Borinquen, Editorial Coquí, 1971. Cfr: María Teresa Cortés Zavala, "Las rutas de la ciencia y el desarrollo de la medicina en Puerto Rico. 1800-1850", en *América a Debate*, Morelia, Facultad de Historia de la UMSNH, núm. 7, enero-junio de 2005, pp. 23-39.

recomendado, así como los beneficios que el desarrollo de la ciencia y su aplicación a la tecnología podía arrojar a la economía agrícola.

Así se explica que en las primeras décadas del siglo XIX buena parte de la discusión de ese grupo tan heterogéneo estuviese centrada en el ordenamiento del territorio para la producción, la regulación de la fuerza laboral, el comercio, el impulso educativo y la salud física y moral de sus habitantes, como en su momento advirtió O'Reilly.⁴

Otros factores importantes fueron los cambios producidos en Haití a partir de 1789, coyuntura económica propicia para que el azúcar producido en Puerto Rico encontrara en el mercado mundial un espacio en el vacío dejado por la antigua colonia francesa y modelara así una propuesta a los fines de impulsar el desarrollo agrícola comercial. La experiencia haitiana, además de constituirse en una esfera de oportunidad para la menor de las Antillas hispanas, también incrementó los temores de diversos sectores de la sociedad –Capitán General, cabildos y hacendados–, por un levantamiento de esclavos. La suspicacia política se multiplicó a partir de 1810 con los movimientos de independencia en América y la inseguridad económica provocada por la discontinuidad de las remesas del situado mexicano.⁵

A la transformación económica de las dos últimas décadas del siglo XVIII puertorriqueño, pervivieron problemas como la dispersión en que vivía la población de las costas, valles y montañas, en contraposición con la concentración de habitantes en los principales centros urbanos.⁶ Esa realidad empujó a las autoridades locales a diseñar políticas públicas

⁴ Véase la fundación de las cátedras de medicina, física y química en: Isabel Gutiérrez del Arroyo, *La política de la Ilustración*. Río Piedras, Universidad de Puerto Rico, 1995, vol. 1, pp. 168-174.

⁵ Pedro Tomás de Córdova, *Memorias geográficas, históricas, económicas y estadísticas de la isla de Puerto Rico*. San Juan, Instituto de Cultura Puertorriqueña, 1968, 6 vol., t. III, pp. 126-163; Argelia Pacheco Díaz, *Una estrategia imperial española. El situado de Nueva España a Puerto Rico 1765-1821*. México, Instituto Mora, 2005.

⁶ Centros urbanos con mayor número de población y un crecimiento acelerado en la primera mitad del siglo XIX: Arecibo, Ponce, Aguadilla, San Juan, Mayagüez, San Juan y San Germán.

que les permitieron en un corto plazo modificar el paisaje urbano y resolver el problema de la distribución de la tierra, la libre circulación de los habitantes y regular la mano de obra desocupada. Como parte de ese ordenamiento y bajo las directrices militares, muchos de los antiguos hatos se transformaron en barrios rurales y se multiplicaron los pueblos, dando paso al nacimiento de nuevos ayuntamientos y a la evolución del régimen municipal.⁷

El clima y la propensión de los puertorriqueños, desde los primeros años de la colonia a sufrir enfermedades infecto-contagiosas en forma regular debido a la ubicación geográfica de la isla,⁸ fueron otros de los elementos que determinaron las autoridades y las elites locales discutieran con seriedad el tema de la higiene y la salud pública. La salud no se relacionó únicamente con el bienestar físico del cuerpo, el debate se extendió al carácter ético-moral que había que imprimir en el espíritu de la población mediante el trabajo y la utilidad pública.⁹ Por otra parte, la situación de plaza militar que mantuvo

⁷ Rafael Torrech, *Los barrios de Puerto Rico historia y toponimia*. San Juan, Fundación Puertorriqueña de las Humanidades, Colección Dr. Arturo Morales Carrión, 1999, pp. 4-6.

⁸ La introducción de la viruela en la Isla, según Cordero del Campillo, se remonta al año de 1518. Puerto Rico, como núcleo fundamental de comercio y de la comunicación entre el territorio peninsular y la América continental, fue una de las regiones más castigadas por esa enfermedad. Hecho que se puede constatar si hacemos un recuento del impacto poblacional que esta enfermedad ocasionó durante los siglos XVII, XVIII y primeros años del XIX. Miguel Cordero del Campillo, "Las grandes epidemias en la América colonial", *Archivos de zootecnia*, España, vol. 50, núm. 192, 2001, p. 603; José Rigau-Pérez, "Smallpox Epidemics in Puerto Rico during the Prevaccine Era (1518-1803)", *Journal of the History of Medicine and Allied Sciences*, vol. 37, no. 4, Oct. 1982, pp. 423-438; Cfr. Emanuele Amodio, "Las marcas del mal: epidemias de viruelas en Cumanú (1764-1770)", *Opción*, año 18, núm. 38, 2002, p. 15.

⁹ La Sociedad Económica de Amigos del País, en 1821, discutía el tema y señalaba que "la actividad es el tesoro más apreciable de un pueblo libre. Mientras que la indolencia es la madre de la esclavitud: la reina de los países muy calientes ó muy fríos. Por ello había que poner "en actividad los brazos de aquellos que por faltarles ocupación y ejercicio, son conocidos con el título de vagos." Archivo Histórico Nacional de Madrid, Ultramar, Gobierno de Puerto Rico, leg. 294, exp. 1, docs. 1 y 2, 1821, p. 1. De ahora en adelante, AHNM.

Puerto Rico en el siglo XIX, hizo que el cuidado de la salud y su regulación se transformara, como se verá en los siguientes apartados, en un elemento estratégico en las políticas de control poblacional y del régimen de trabajo.

Como se ha señalado, en los primeros años del siglo armonizan los intereses de los distintos actores involucrados en la agricultura comercial, la función gubernativa que debían jugar los Capitanes Generales y los sueños de una elite modernizadora que desde la pragmática de la Ilustración y los parámetros de la ciencia (medicina, física y química) y la seguridad social promovieron la creación de un sistema de salud e higiene para la Isla.

En este ensayo los Bandos de Policía y Buen Gobierno son la fuente principal, ya que en ellos y mediante lo que regulan, se norma y ordena la conducta local de una población que, como advierte Fernando Picó, era ajena la mayoría de las veces a las rutinas castrense de lo que se dictaba en San Juan.¹⁰ Se da seguimiento a lo estipulado en esos documentos en materia de higiene e impacto sanitario y se analiza el interés de los Capitanes Generales en el saneamiento de la Isla y ordenamiento de la vida pública. El primero que se examina es el inscrito por Miguel de Ustáriz en la coyuntura del proceso de desarticulación del sistema de hatos y su sustitución por la agricultura comercial con la entrada de numerosos esclavos en 1789 y el último, el de Juan de la Pezuela, publicado en 1849, cuya vigencia se mantiene hasta 1869. El criterio de selección de los bandos estudiados abarca poco más de medio siglo de gobierno de Puerto Rico, lo que permite que los problemas que se apuntan en este ensayo se analicen en sus permanencias y transformaciones.

El artículo trata de responder a las siguientes preguntas: ¿cuáles son los problemas de higiene y salud que regulan los Bandos de Policía y Buen Gobierno? ¿Qué conductas insalubres y qué tipo de enfermedades pretenden acabar? ¿A partir de qué estrategias las autoridades locales se proponen conservar el ambiente sano? ¿Cuáles son los conceptos médi-

¹⁰ Fernando Picó, *De la mano dura a la cordura: ensayos sobre el estado ausente, la sociabilidad y los imaginarios puertorriqueños*. Río Piedras, Ediciones Huracán, 1999, pp. 48-50.

cos y jurídicos que definen determinadas políticas y bajo que paradigmas de “civilización y progreso” aprueban o niegan las costumbres de los individuos? Por último, se registran algunas transformaciones en la traza urbana a partir del modelo de crecimiento que se trata de imponer.

LA FUNCIÓN DE LOS BANDOS DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO

Autores como Víctor Tau Anzóategui para el Río de la Plata¹¹ y María de los Ángeles Castro para Puerto Rico¹², analizan cómo la vida de las colonias era reglamentada siguiendo las disposiciones de las Leyes de Indias, mientras que los Bandos de Policía y Buen Gobierno son las órdenes establecidas por los Gobernadores al ritmo de situaciones casuísticas, pensadas y aplicadas según se desenvolvía la vida y los problemas en una localidad. Su jurisdicción, aunque de alcance específico, convive con preceptos universales del derecho y con otros enunciados nuevos y circunstanciales, por lo que este tipo de documento muestra una mirada parcial de la realidad desde los ojos del poder y las formas en que los Gobernadores instrumentan el control político. La riqueza de información que proporcionan los Bandos permite estudiar las conductas que en el antiguo régimen fueron catalogadas como perniciosas, su penalización y la fuerza con que éstas se mantuvieron o modificaron de acuerdo a la frecuencia con que se insiste en reglamentarlas entre una administración y otra.

Siguiendo a María de los Ángeles Castro, se considera que los Bandos como edictos del poder que intentan reconciliar los intereses de la Corona, con los intereses locales, evidencian, según se muestra más adelante, la existencia de un tejido jurídico y asistencial propio, que se construye desde el ámbito de las experiencias particulares y que al final se esta-

¹¹ Víctor Tau Anzóategui, *Causismo y sistema. Indagación histórica sobre el derecho Indiano*. Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Históricas sobre el derecho, 1999.

¹² María de los Ángeles Castro Arroyo, “Los moldes imperiales: ordenamiento urbano, en los Bandos de Policía y Buen Gobierno”, *Cuadernos de la Facultad de Humanidades*, Universidad de Puerto Rico, núm. 12, 1984, p. 11.

blece y es aceptado por el poder central. Para que esto suceda se considera que tienen que pasar varias administraciones como se tratará de probar. También se piensa que para que el modelo civilizatorio sea aceptado por la población, intervienen diversos factores sociales cuyo carácter intentaremos descifrar.

Los aspectos medulares que regulan los Bandos son aquellos que, desde la perspectiva de los Capitanes Generales, debían ser atendidos y vigilados por el Estado como, por ejemplo: el control sobre lo que hace o deja de hacer la población, casas, calles, plazas y edificaciones; aseo adorno y policía; tránsito de caballos y de carreras, tenencia de animales domésticos, iluminación y limpieza; enfermedades contagiosas, salubridad e higiene y uso y distribución del agua. El tema de la seguridad suponía disposiciones concretas tales como el control de armas, la circulación nocturna, robos, lesiones, homicidios, incendios y pasquines. También se incluye en estos Bandos el tema del abasto público, venta en la plaza, regatones, expendios de pan y de carne y medidas de aranceles. La pulpería, venta de vinos y los juegos de azar –los naipes y los dados– también eran constantemente enjuiciados y se relacionaron con el ocio, al que había que combatir. Igualmente, a lo largo de la primera mitad del XIX, desfila por la reglamentación inscrita en los Bandos, artículos sobre las diversiones y las fiestas públicas de la época: el carnaval, el Corpus y las fiestas parroquiales.¹³

En la medida en que los intereses del Estado en la vida cotidiana de las comunidades se hacen presentes, el tejido jurídico es más concreto y aumentan los espacios de gobernabilidad. De ahí, que en este ensayo se considere que la nueva mentalidad racionalista en torno a la civilización y progreso, como analiza Norberto Elías,¹⁴ queda plasmada en el poder jurisdiccional que sustentan los Bandos de Policía y Buen Gobierno.

¹³ Véase Andrés Porras Arboledas, “La vida cotidiana en el Motril de la Época Moderna a través de los Autos de Buen Gobierno”, *Cuadernos de Historia del Derecho*, núm. 12, 2005, pp. 157-158.

¹⁴ Norberto Elías, *El proceso de civilización*. México, Fondo de Cultura Económica, 1987, pp. 449-472.

En esta perspectiva los ámbitos de autoridad en los que se mueven estos edictos los clasificamos en dos clases de asuntos a tratar: el de administración de justicia y el económico o de policía. Coincido con Castro Arroyo, quien para la primera mitad del siglo XIX en Puerto Rico encuentra que los Bandos cumplieron con su intención ordenadora, sin la cual se creía no podía haber tranquilidad en la Isla ni garantía de seguridad de las personas y sus propiedades, factor indispensable para el despegue económico y la implantación del modelo azucarero. Esta coyuntura también la entendieron y supieron aprovechar las elites locales que en forma paralela a estos edictos, desarrollaron un discurso de la modernidad, basado en los paradigmas de desarrollo y progreso de la época.

Ahora bien, mientras más crecía en las autoridades y hacendados el temor por la alteración del orden público, más minuciosas fueron las formas de fiscalizar las actividades de los habitantes de la Isla. De ahí, que Castro Arroyo considere que los Bandos emitidos durante el siglo XIX en Puerto Rico, fueron más represivos que los del siglo XVIII,¹⁵ afirmación con la que estoy de acuerdo. Se sostiene que el miedo al caos y la pérdida de lo que quedaba de las colonias españolas en América, también se transformaron en un instrumento político utilizado por las autoridades y las elites locales para restringir la sociabilidad popular puertorriqueña en sus diversas expresiones, tomando en consideración que más de un tercio de la población se encontraba desocupada.¹⁶ Discusión, por otra parte, que a lo largo del siglo XIX alimentó el debate político y dio sentido a posicionamientos específicos sobre la independencia o autonomía.

Es preciso señalar que se tuvo por costumbre expedir los Bandos cuando asumía el cargo un nuevo Gobernador, divulgándose en forma de pregones. Una vez que los Bandos contaban con el visto bueno de la Junta Consultiva de Ultramar, eran enviados a los ayuntamientos para que los integrantes de los cabildos los conocieran, los difundieran entre la población y los hicieran cumplir.

¹⁵ Castro, *op. cit.*, p. 12.

¹⁶ Gervasio García, "Economía y trabajo en el Puerto Rico del siglo XIX", *Historia Mexicana*, vol. XXXVIII, núm. 4, 1989, p. 856.

LOS BANDOS DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO Y LAS PRIMERAS DISPOSICIONES SANITARIAS

Los Bandos que se emitieron en Puerto Rico de 1789 a 1849, tratan tres tipos de reglamentación. La primera es la que busca la organización y embellecimiento de la ciudad mediante el trazado urbano de las calles y la regularización de las construcciones, remodelación y alineaciones de casas y edificios tanto públicos como privados. La segunda, en íntima relación con el anterior, incluye las normas para conservar limpias y salubres las calles, plazas y paseos. La tercera procura la seguridad, tanto de los habitantes de la ciudad como la estabilidad pública del régimen.¹⁷ En este ensayo se examina el segundo tipo de reglamentación por estar vinculado a procesos vitales de la población.

Los Bandos como norma jurídica que da continuidad a los mecanismos mediante los cuales la administración colonial ordena y transforma los hábitos y conductas de los individuos no aceptadas en materia de higiene y salud fueron, como se verá a continuación, los transmisores de los paradigmas de civilización que se difundían en Europa. La parte expositiva de los mismos varía de acuerdo al tiempo de su emisión, así como al nivel de conocimiento y modernización alcanzado por el pensamiento médico-jurídico que estuvo detrás de la toma de decisiones administrativas.

Por las disposiciones sanitarias enunciadas se conoce la capacidad preventiva desarrollada por algunos Gobernadores para subsanar los problemas de higiene y salud por los que atravesaba la población, así como el tipo de reformas que impulsieron en su afán por mantener el control de los habitantes aptos para el trabajo y la utilidad pública.

Desde el punto de vista jurídico, el Bando como documento, consta de diversos apartados redactados de modo imperativo, unas veces en términos de obligación y otras de prohibición, instituyendo penalizaciones o criminalizando con mayor o menor intensidad conductas fuera del orden y valores establecidos. Por ejemplo, el tema del trabajo, el ocio, la moral y la marginación.

¹⁷ Castro, *op. cit.*, pp. 13-14.

Como se ha señalado, el gobierno interno de Puerto Rico se estructuró bajo las directrices militares, en un sistema rígido y centralizado alrededor de la figura del Capitán General. En su persona

... convergen los cargos de jefe supremo de los cuerpos militares de la plaza, gobernador superior civil, juez superior de los tribunales de la Isla (hasta 1834 cuando se estableció la audiencia de Puerto Rico), e intendente o administrador de la hacienda pública hasta que se separaron los cargos por Real Orden de 1811.¹⁸

En este sentido se entiende la fuerza que los Bandos debían desempeñar como instrumento regulador del comportamiento de la población. Sin embargo, y, como advierte Fernando Picó, la sociabilidad de una población dispersa y tan heterogénea como la puertorriqueña tuvo que traspasar de manera constante esos edictos. De otra manera no se entiende que muchas de las tradiciones que fueron denunciadas y objeto de persecución se mantuvieran a lo largo del siglo.

LA HIGIENE EN LOS BANDOS DE POLICÍA

Miguel Ustáriz: urbanización e higiene (1789-1792)

El primero Bando que se analiza es el emitido por el gobernador Miguel de Ustáriz, quien gobernó Puerto Rico por tres años.¹⁹ Durante su mandato la Isla se encontraba en el periodo de transición de la economía hatera asociada al contrabando de productos derivados de la ganadería (cueros, carne y maderas, etc.) a la producción agrícola comercial, basada en el azúcar y café, como han establecido algunos autores. Esa transformación, que para muchos historiadores había iniciado

¹⁸ María de los Ángeles Castro, *Arquitectura de San Juan de Puerto Rico (siglo XIX)*. San Juan, Universidad de Puerto Rico, 1980, p. 204; Cfr. Aída A. Caro Costas, *Antología de lecturas de Historia de Puerto Rico*. San Juan, Editora Corripio, 1991, p. 584.

¹⁹ Aprovecho para agradecer a la profesora María Dolores Luque de Sánchez, directora del Centro de Investigaciones Históricas, el haberme hecho llegar los Bandos de Gobierno a los que haré referencia. Sin su ayuda, me hubiera sido imposible realizar este trabajo.

en el año de 1757, se intensifica con las reformas borbónicas, que para el caso que nos ocupa modificaron la distribución de la propiedad de la tierra y sus formas de explotación.²⁰

En este sentido, el Bando emitido por Ustáriz se ocupa de atender el problema de la fuerza de trabajo y la falta de mano de obra, esbozar acciones en materia de orden público, limpieza y salud, en 25 artículos redactados de forma general. La estructura jurídica del documento es sencilla en su redacción en apego a las ordenanzas reales. Sin embargo, específica con claridad las multas a que se hacen acreedores quien incumpla la orden, al mismo tiempo que establece el tipo de funcionarios que debe sancionar a los infractores.

En los centros urbanos regula problemas latentes como la vagancia y el ocio; penaliza la circulación nocturna de las personas por andar en grupos mayores de tres o a quién se considera “bajo sospecha” en esa plaza militarizada. El Bando norma la costumbre que había entre los negros y mulatos de portar armas y con ello criminaliza esa conducta como irrespetuosa y a esos grupos los presenta como una lacra social (arts. 14, 16 y 18).

A la administración de Ustáriz se debe la iniciativa de adoquinar la ciudad de San Juan. Su preocupación por embellecer el casco urbano, lo llevan a ocuparse de conservar limpias y salubres las calles, plazas y paseos, regulando la circulación de animales y su matanza ilícita en la vía pública o de forma secreta, sin que para ello haya mediado permiso o licencia del Ayuntamiento (art. 9).²¹ La ejecución clandestina de animales al interior de la traza urbana indica que en las principales ciudades, como acontecía en otros centros urbanos en Hispanoamérica a finales del siglo XVIII, se mantenía la convivencia con cerdos, cabras y todo tipo de ganado en las zonas urbanas y los espacios públicos, al grado que su sacrificio para la venta de carne se tenía por costumbre hacerlo en las calles o de forma velada fuera de los mataderos. También

²⁰ Francisco Scarano, *Cinco siglos de historia de Puerto Rico*. Bogotá, MacGraw-Hill, 1993, pp. 289-289.

²¹ *Bando de Policía y Buen Gobierno de Miguel de Ustáriz*, 6 de diciembre de 1789. Fondo documental del Centro de Investigaciones Históricas de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras. En adelante solo se citará el documento manuscrito con el nombre del gobernador, fecha y hoja.

deja ver el problema del abasto de la carne en las ciudades, la escasez de la misma y, lo más importante, la venta clandestina que imposibilitaba la regulación de sus precios en el mercado, así como el cumplimiento en el pago de los impuestos.

Para 1820 el problema de la circulación de cerdos, cabras y otros animales que andaban sueltos por las calles persistía. En la redacción del Bando de Policía y Buen Gobierno del gobernador Gonzalo Aróstegui se mantiene la prohibición. Habían transcurrido treinta y un años y el problema de insalubridad persiste. Los cerdos, cabras, perros, caballos y otro tipo de animales se movían libremente por la vía pública, los atrios de los templos, el mercado de verduras y las plazas, dejando de continuo sus excretas en combinación con el barro y lodo.

Era frecuente que este tipo de animales sin control, bebieran en las fuentes o aljibes públicos de donde se surtía de agua la población para el consumo en los hogares. Así, se advierte en 1838, en el artículo 85 del Bando de Miguel López Baños.²² La coexistencia con animales ocasionaba la transmisión de enfermedades intestinales, fiebre tifoidea, cólera y su incidencia periódica.

A pesar de las sanciones establecidas, en los tres edictos referidos para erradicar este hábito, hace evidente que el acato a las ordenanzas emitidas por la autoridad, quedaban en entredicho. El problema aunque teóricamente resuelto en la norma, no contempla medidas resolutivas respecto al criadero de animales y lo que implicaba en el terreno de la higiene: abundancia de malos olores, parásitos y acumulación de sus excretas que, por otra parte, había la costumbre de arrojar fuera de los muros de la ciudad y en los corredores de agua.

La decisión de limitar la matanza e impedir la libre circulación de animales se tradujo años después en la asignación de un sitio que cumpliera con esas funciones en la periferia de la ciudad con normas específicas para organizar las tareas en los mataderos, la hora de la matanza de animales, la venta de carne en buen estado, la regulación de sus precios en los mercados, carnicerías y el cuidado de su comercio.

²² *Bando de Policía y Buen Gobierno de la Isla de Puerto Rico de Miguel de la Torre*, 10 de enero de 1832, hoja 24.

Además de reglamentar la venta en las pulperías, viaderos y tenderos, el Bando de Miguel Ustáriz prohibió el comercio de estos productos fuera de los establecimientos. Asimismo, en su redacción estipula la obligatoriedad del pago de aranceles que debían ser cobrados por los encargados en los ayuntamientos. El Bando impide a las embarcaciones la venta en la bahía, de lo que se infiere que la cultura del comercio informal y la evasión al pago de aranceles dominaban el comportamiento económico.

En los artículos 19° y 20°, se determinaron las pautas sobre la limpieza en las calles. En el primero de ellos se establece, que los vecinos de la ciudad de San Juan, sin excepción, tendrán particular cuidado en hacer barrer y limpiar los frentes de sus casas todos los días por la mañana quitando las piedras y basuras que en ellas se encontrara, bajo la multa de dos pesos a los omisos. Se estipula la restricción de echar tierra o basura en las calles y zanjas que forman las lluvias, pues estas fueron hacia la Puntilla, en el área del puerto, y podían ocasionar daños a la comunidad. A los fabricantes de casas y obras públicas se les advierte de las sanciones de que se harán acreedores cuando obstruyan las calles con tierra, madera, palos y otros materiales que impedían la circulación.²³ Ambos artículos sobre el embellecimiento de las ciudades, están enfocados a resolver el problema de la basura, su acumulación y tratamiento. También muestran el sentido de las autoridades para mantener limpio el ambiente y la certeza de los daños a la salud que la acumulación de desechos puede ocasionar, como se advierte, a la comunidad. Es interesante ver en el renglón de las sanciones (art. 19) la aparición de la figura del vecino y, con ello, algunos de los rasgos que definen su personalidad jurídica.

Respecto a la salud pública y su lucha contra las enfermedades, Ustáriz tuvo que enfrentar los resultados infectocontagiosos de la *etiquez*²⁴, la cual tradujo en preocupación colectiva con la redacción del art. 23°, que refiere a la atención que deben prestar los médicos a la contagiosa enfermedad la

²³ *Bando de Policía y Buen Gobierno de Miguel de Ustáriz*, 6 de diciembre de 1789, hoja 8.

²⁴ El diccionario de la Real Academia de la Lengua de 1803 define la *hetiquez* (o *hectiquez*) como calentura lenta que va consumiendo el cuerpo y destruyendo las fuerzas.

cual es propensa la Isla y exige a los galenos tomar el mayor número de precauciones y dar cuenta a los Justicias de las personas acometidas por ella, en el menor tiempo posible.

En el documento se hace una descripción de la sintomatología de la enfermedad y se advierte que el primer anuncio de su detección se conceptúa a los cuarenta días de calentura continua. Instruye a los facultativos y autoridades para tomar las medidas provisorias del caso. Finalmente, establece un protocolo de acción frente a los enfermos que lleguen a fallecer, con el fin de evitar su contagio. “La pronta quema de las ropas, muebles y utensilios que hubieren usado durante su enfermedad y que se haga con igual celeridad, al cuarto o cuartos ocupados por ellos, las reparaciones que precisen para que sin riesgo puedan habilitarse en lo sucesivo.”²⁵ El Bando de Miguel Ustáriz entró en vigor el 17 de agosto de 1789.

Gonzalo Aróstegui: la prevención de enfermedades (1820-1822)

Para 1820, mucho había cambiado la percepción de la vida pública en Puerto Rico y su reglamentación en materia de salud e higiene. Habían ocurrido brotes de viruela, experiencias que propiciaron una regulación más concreta respecto de la prevención, protocolo de intervención de los funcionarios responsables y vecinos en casos de pandemias. De la redacción de este Bando se desprende la existencia particular de prácticas preventivas contra la viruela, enfermedad que con mayor frecuencia tuvieron que enfrentar los habitantes de la Isla.²⁶

²⁵ *Ibid.*, hoja 9.

²⁶ Desde 1803, cuando el gobernador general brigadier Ramón de Castro, tuvo noticias de que en la isla de San Thomas se estaba aplicando la vacuna contra la viruela, mandó traer una muestra del pus vacuno y antes de que arribara a la Isla la Real Expedición Filantrópica de la Vacuna, encabezada por Balmis, ya se había realizado la más amplia campaña de vacunación. José G. Rigau-Pérez, “The World’s First Immunization Campaign: The Introduction of Smallpox Vaccine in 1803 and the Adoption of Immunization as a Government Function in Puerto Rico”, *Hispanic American Historical Review*, vol. 69, no. 3, 1989, pp. 398-406. Cfr, Emilio Balaguer Parigüell y Rosa Ballester Añón, *En el nombre de los niños: la Real Expedición Filantrópica de la vacuna (1803-1806)*. Madrid, Col. Monografías de la AEP núm. 2, Asociación Española de Pediatría, 2003, p. 91.

En la composición del Bando quedó prohibida la libre circulación de animales como era costumbre. Asimismo, se dota a los médicos y cirujanos de responsabilidades de vigilancia de la salud. Ellos fueron los encargados de informar al gobierno de la ciudad, pueblos y villas de los enfermos que morían por padecimientos contagiosos. En el documento se establece el régimen de recogida de basura como parte fundamental de la limpieza del casco urbano y, por último, se instauró la organización de un sistema médico asistencial para los enfermos de bajos recursos.²⁷ Bajo ese esquema, San Juan Bautista –la ciudad capital y centro de los poderes militares, civiles y religiosos– quedó organizada en cuatro barrios, mientras que en otros municipios, a medida que se crearon Juntas Locales de Sanidad, organizaron cuarteles.

Para comprender los alcances de las disposiciones y las repercusiones de las disposiciones en materia de salud e higiene en la estructura organizacional de la traza urbana, es preciso señalar el temor constante que se tuvo en Puerto Rico a las epidemias y en especial a la viruela. La historia de la Isla, como se ha señalado, siempre estuvo relacionada con padecimientos infectocontagiosos, por su ubicación geográfica y características climatológicas.

La experiencia desarrollada por los médicos puertorriqueños en 1803 con la introducción de la vacuna, hizo que, seis años más tarde, por iniciativa de un grupo de galenos, se instaurara la cátedra de medicina. En 1813, se fundó la Junta de Sanidad, que dependía de la Junta Central, además del Protomedicato en 1820. Con el establecimiento de estas instituciones comenzaron los intentos por instaurar la enseñanza de la medicina, así como la regulación de las prácticas médicas (médico cirujano y farmacia) y la gestión administrativa en materia de salud, como en su momento alertó O'Reilly.

Alrededor de la Junta de Sanidad inició el proceso de reglamentación de la prevención de enfermedades epidémicas, se emitieron opiniones especializadas en torno a la salud y se delimitaron funciones de actuación como las que correspondían a los ayuntamientos. En esta última corporación también recayó la responsabilidad de vigilar la salud y

²⁷ *Bando de Policía y Buen Gobierno de Miguel de Ustáriz...*, hoja 6.

el cuidado de la higiene pública, además del ordenamiento urbano.

En mayo de 1813, el Gobernador General informaba al ayuntamiento de San Juan Bautista de la aprobación del Reglamento Económico de Vacuna de la Junta Superior de Sanidad y enviaba un ejemplar para que tomaran cartas en el asunto sobre los gastos que implicaba su funcionamiento. Por su parte, en ese mismo año, el doctor Oller enviaba un oficio al Gobernador y al Cabildo de San Juan para darles a conocer su preocupación porque “el fluido vacuno está muy expuesto a perderse de no concurrir los niños a recibirlo”.²⁸

De la misma manera, el médico puertorriqueño instigaba a las autoridades a que asumieran su responsabilidad. La respuesta del Cabildo no se hizo esperar y acordó enviar un oficio al Obispo para que éste, a su vez, hiciera del conocimiento de todos los sacerdotes y curas de la capital una circular para que mensualmente remitieran una relación de

... niños que hayan nacido en él de legitimo matrimonio, comprehensiva de sus padres y barrios en que habitan, para con esa información el Ayuntamiento pudiera determinar su vacunación, a fin de perpetuar el fluido.²⁹

Cinco años después, en 1818, la Junta de Sanidad pedía al ayuntamiento de San Juan

... se encargue de preparar el edificio que se señale para degredo de los contagiosos de la viruela, en la mejor forma posible y provea al menos 25 camas y demás utensilios, sirvientes y alimentos para los puramente pobres y necesitados; que también nombre un número de vecinos honrados que diariamente visiten a los enfermos a fin de que dando cuenta de las faltas que noten en su asistencia se manden remediar, como desea el expresado señor gobernador y la Junta.³⁰

²⁸ Aída Caro Costas, *Actas del Cabildo de San Juan Bautista de Puerto Rico, 1817-1818*. San Juan [s. e.], 1977, pp. 81-83.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*, Acta 50 del 25 de abril de 1818, p. 78.

Aun cuando el funcionamiento de las instituciones creadas en materia de salud pública no era perfecto, el ejemplo mostrado deja ver la existencia de un protocolo que involucraba organismos públicos y personal médico tanto para mantener el fluido vacuno y las prácticas de inmunización, como su proceder en caso de epidemia. En 1819, un año antes de que Gonzalo Aróstegui dictara el Bando, en el Cabildo de San Juan se discutía la pérdida involuntaria del fluido vacuno. Para resolver su ausencia fue “forzoso hacerlo venir en brazos de una señora de San Tomás, y bajo la responsabilidad del doctor don José de Vargas.”³¹ De lo que se desprende la debilidad de los esfuerzos en los organismos de autoridad de reciente creación y la poca incidencia de la cultura de la inoculación en la población mayoritariamente analfabeta y dispersa en el espacio rural. La distancia entre la norma jurídica y las prácticas para enfrentar antiguos padecimientos quedaba al descubierto.

Miguel de la Torre: la práctica de la medicina (1822-1837)

Con el cambio de gobierno, el capitán general Miguel de la Torre y Caballero,³² suscribió como era costumbre un nuevo Bando de Policía y Buen Gobierno, en 1824,³³ mandato que al percatarse de su falta de aplicación, hizo reproducir en 1832 para que se circulara por toda la Isla y se hiciera cumplir con mayor energía, como advierte enfáticamente en la introducción del documento. Miguel de la Torre es uno de los gobernadores que permaneció más largo tiempo en el cargo (15 años) a lo largo del cual se caracterizó por realizar profundos cambios en la vida económica, política y social de Puerto Rico.

³¹ *Ibid.*, Acta de 14 de junio de 1819, p. 152; Rigau-Pérez, *op. cit.*, pp. 422-423.

³² Caballero del Hábito de Santiago, Gran Cruz de las Reales Órdenes Americana de Isabel la Católica y Militar de San Fernando, de la cuarta clase de la misma, condecorado con seis Cruces de distinción por diferentes batallas, Gentil-hombre de Cámara de S. M. con ejercicio, Teniente General de los Reales Ejércitos, Gobernador, Capitán General y Subinspector de las tropas, Presidente de la Real Audiencia de la Isla, del Escmo. Ayuntamiento de la misma y de la Asamblea Provincial de la Real orden Americana de Isabel la Católica, Vice-Protector de la Sociedad económica de Amigos del País, Subdelegado de Correos y Vice-Patrono Real de la Isla de Puerto Rico, etc.

³³ *Bando de Policía y Buen Gobierno de la Isla de Puerto Rico de Miguel de la Torre*, 10 de enero de 1832.

Una de sus primeras ordenanzas como jefe de gobierno fue la disolución de los organismos sociales y políticos que se había instaurado durante el período liberal constitucional y restringió las libertades y los espacios de sociabilidad pública. Amparado en los poderes omnímodos, característicos de una plaza militar, estableció el toque de queda que obligaba a los transeúntes a retirarse a sus hogares a las 10 de la noche, prohibió las tertulias y ordenó dar gracias a Dios en todas las conversaciones por el establecimiento de la monarquía.

A pesar de esas medidas moralistas, Castro Arroyo señala que su gobierno fue propulsor del desarrollo cultural y educativo de Puerto Rico. A su iniciativa se debe la construcción del Teatro municipal (Teatro Tapia). Durante su gobierno se autorizó la fundación de siete municipios y se fundó el Seminario Conciliar San Idelfonso, plantel dedicado a la enseñanza secundaria. Otro cambio administrativo impulsado por De la Torre fue el establecimiento de la Audiencia Territorial de apelaciones de Puerto Rico. Este organismo tuvo a su cargo la resolución de los asuntos jurídicos de la Isla, facilitando la administración de la justicia en la Isla.

En cuanto al carácter del Bando dictado por Miguel de la Torre, se debe subrayar que es un documento interesante en tanto que, a diferencia de los anteriores, describe buena parte de las normas de convivencia social emitidas desde la administración pública superior. En su articulado se reflejan algunas de las preocupaciones que desde una posición de poder se tratan de controlar e imponer con propósitos “civilizatorios” a una población mayoritariamente rural y en donde las instituciones del Estado y la Iglesia Católica apenas prevalecían.³⁴ La estructura jurídica del Bando es más compleja que las anteriores. Se divide en 66 artículos que, por orden temático, fundamentan las reglas de convivencia y comportamiento que debían guardar tanto las autoridades en sus tareas de vigilancia como la obediencia que debían tener los habitantes de la Isla.

³⁴ Véase multas y penas aplicadas por los ayuntamientos en Puerto Rico en: Fernando Picó, *Los irrespetuosos*. Río Piedras, Ediciones Huracán, 2000, pp. 35-37.

En cuanto al cuidado de la salud y la higiene, el citado mandato retoma algunas de las medidas que ya regían en Bandos anteriores y que al parecer no habían arraigado en las costumbres y prácticas culturales de los habitantes de la Isla: el barrido y conservación de la limpieza en las calles como responsabilidad de los vecinos (art. 29°) o la prohibición de la circulación de animales en las calles (arts. 30° y 31°). Los artículos 51° y 53°, dirigidos a la comunidad médica, reglamentan el tipo de vigilancia y atención que los facultativos debían prestar a heridos y enfermos contagiosos.

Una novedad en el documento es que introduce la figura del Contralor del Hospital Militar, y en su persona recae el deber de dar parte al Gobernador de las causas por las cuales los heridos entran en el nosocomio.³⁵ Se incluye la obligatoriedad de los galenos de atender a los enfermos de escasos recursos por lo que se refrenda la organización de médicos de ciudad y los alcaldes de barrio.³⁶ Sin embargo, para que las ideas de proveer de servicios médicos a la población por barrios funcionara, es preciso señalar que, según Pedro Tomás de Córdova,

... para 1824 contaba la Isla con una población de 221,268 almas y había por todo 53 médicos cirujanos y 45 practicantes. En 1830 la población aumentó a 330,051; sin embargo el número de médicos cirujanos se mantuvo igual y mientras que el de practicantes había bajado a 44.³⁷

De ahí, que si se pretendía normar el quehacer médico, la principal debilidad del sistema se encontraba en la falta de facultativos, ante la enorme demanda que existía.

³⁵ *Bando de Policía y Buen Gobierno de la Isla de Puerto Rico de Miguel de la Torre...*, hoja 21.

³⁶ Ya para entonces con la creación del Protomedicato y su consejo facultativo, se comenzó a regular a los profesionales de la medicina, de ahí que los Bandos tratarán de que los habitantes recurrieran a los médicos con permiso, establecidos en las ciudades y no a los empíricos, como era costumbre. Salvador Arana Soto, *La sanidad en Puerto Rico hasta 1898*. San Juan, Academia Puertorriqueña de la Historia, 1978, p. 98 y Antonio Cuesta Mendoza, *Historia de la educación en Puerto Rico. 1508-1821*. México, Imprenta Manuel León Sánchez 1946, p. 333.

³⁷ Córdova, *op. cit.*, t. II, p. 400.

Otra innovación contenida en el edicto, es la que regula la venta de alimentos en buen estado (art. 21°).³⁸ A partir de la emisión de este Bando, el gobierno fiscaliza la circulación de alimentos, su conservación, higiene y venta pública. El problema en este renglón era de suma importancia para la salud e higiene pública, si se vincula a las dificultades de comunicación y transporte que tenía la Isla para mover productos alimenticios del campo a la ciudad o viceversa.

Miguel de López Baños: la higiene y la salud en el desarrollo municipal (1837-1840)

A las disposiciones anteriores se suman las de Miguel López Baños que, en 1838, incorpora nuevas reglas, sistematizadas jurídicamente por títulos y divididas en tres grandes capítulos titulados: *De Religión y moral pública*; *De política urbana* y, el último, *De política rural*. Cada título se organiza en secciones que, a su vez, están fragmentadas en artículos. De acuerdo al orden capitular, lo primero que se observa es la persistencia del derecho como actividad ordenadora, junto a la religión y la moral. En esta ordenanza y su aplicación, la ingerencia del Estado en las tareas de vigilar la vida de los puertorriqueños, se hace más que evidente, sobre todo en los artículos que regulan la religión y la moral pública.

Del título I, es el capítulo 5° el dedicado a normar la salud pública, mientras que el capítulo 6° tiene por objeto la comodidad y aseo público y el 7°, regula el funcionamiento de los mercados y abastos públicos. En cada uno de los apartados aparecen ordenamientos los cuales, en su mayoría, definen el celo que deben guardar los funcionarios públicos, en

³⁸ “Que todo el que vendiere cualquiera especie de víveres podridos o pescado ciguato será multado en diez pesos por la primera vez, veinte por la segunda, y cincuenta por la tercera, con dos meses de trabajo á obras públicas: el panadero que mezcle la harina con otra clase de semillas, que dé el pan falto de peso dispuesto por el Gobierno, ó que amase harina dañada, pagará diez pesos de multa, cincuenta si reincidiese, y cien con privación de su oficio si por tercera vez se le cogiera en infracción, desterrándolo de la plaza; entendiéndose lo mismo respecto de las demás especies que se pesan o miden”. *Bando de Policía y Buen Gobierno de la Isla de Puerto Rico de Miguel López Baños*, 20 de enero de 1838, AHNM, Ultramar, Gobierno de Puerto Rico, leg. 2062, exp.25, doc. 3.

particular las autoridades municipales en quienes recaen la labor de cumplir y hacer cumplir lo estipulado en el edicto. La innovación del Bando descrito puntualiza el papel de una burocracia administrativa intermedia y define el perímetro de jurisdicción de los ayuntamientos,³⁹ institución a la que otorga el cuidado de la higiene y la salud pública.

En el capítulo de salud pública se insiste en el problema de la venta de alimentos en mal estado y su vigilancia. Los sujetos obligados son los comerciantes que venden víveres e involucra a los facultativos como informantes del Estado y en la atención de las personas enfermas, como se venía haciendo desde 1789. Sin embargo, la principal dificultad que tuvieron que enfrentar los gobiernos militares para operar esa estrategia sanitaria fue la falta de suficientes profesionales de la medicina con permiso para ejercer en la Isla y la abundancia de practicantes, empíricos y curanderos a quienes acudían con mayor incidencia los habitantes en caso de padecimientos o contagios.⁴⁰

Un apartado especial merecen los artículos que de manera racional están dirigidos a controlar la rabia entre los animales. En el art. 83º se establece que “los dueños de animales de cualquier tipo y especie están obligados, bajo la multa de cincuenta pesos, á matar inmediatamente cualquiera de los suyos, en el cual se noten síntomas de hidrofobia ó de alguna enfermedad contagiosa”.⁴¹

En tanto que en el siguiente, se expresa el deber que tienen los ayuntamientos a través de su burocracia de vigilar los programas de inmunización de la población, por ser los organismos del Estado en estrecha relación con los habitantes a través de las funciones de policía que desarrollaban los alcaldes de barrio.⁴² Esta decisión es una respuesta práctica a la fal-

³⁹ Torrech, *op. cit.*, p. 6.

⁴⁰ En 1824, por ejemplo, la Junta Superior Gubernativa de Cirugía eligió al médico Francisco Oller como subdelegado en Puerto Rico para que “vigile en su nombre y no permita que nadie ejerza la Medicina sin el correspondiente título”. AHNM, Ultramar, Gracia y Justicia, leg. 2008, exps. 3 y 4.

⁴¹ *Bando de Policía y Buen Gobierno de la Isla de Puerto Rico de Miguel López Baños...*, pp. 20-21.

⁴² Los Alcaldes o Comisarios de barrio usualmente eran medianos propietarios. Representaban a la autoridad del Alcalde y servían de interme-

ta de arraigo de la vacunación entre los puertorriqueños.⁴³ Se considera que detrás de este tipo de estrategias de prevención dominaron las opiniones que desde las Juntas e instituciones de salud emitieron médicos como Oller o Espaillat bajo los paradigmas científicos de la época.

El art. 85° se ocupa de reglamentar la conservación y limpieza de fuentes ó aljibes públicos y de ello hace responsables a los ayuntamientos. Una precisión más para evitar los riesgos en la salud de la población y acabar con el ejercicio indebido de ciertas profesiones es el artículo 86°, el cual refiere a los boticarios la obligación de despachar las medicinas a toda hora y asistir a los enfermos. Para ello, impone la obligación de que la botica se encuentre ubicada en el domicilio del farmacéutico.⁴⁴ Asimismo en este Bando, se precisan las funciones de los ayuntamientos a través de la figura del alcalde de barrio, quien a lo largo del proceso de prevención de la salud, es el garante de que se cumplan con la norma.

En cuanto al cuidado del medio ambiente y la regulación de procesos vitales de la población, el Bando de López Baños introduce pautas que en la segunda mitad del siglo impactarán el uso y distribución de los espacios en los principales centros urbanos. Se declara que ninguna persona podía ser enterrada “en la Iglesia, ni en sus bóvedas, ni en los campos ó cercados inmediatos a ellas que están dentro de poblado, sino en los cementerios fuera de las poblaciones, bajo la multa de veinte pesos” (art. 88°).⁴⁵

María de los Ángeles Castro observa que en Puerto Rico esa costumbre comenzó a desaparecer “gradualmente en el siglo XVIII como consecuencia de las nuevas medidas secularizadoras e higiénicas propulsadas por la Ilustración e implantadas en España por Carlos III”.⁴⁶ Estas medidas cobran fuerza en Puerto Rico durante las primeras décadas del siglo

diarios en los trámites relacionados con la autoridad municipal. Picó, *Los irrespetuosos...*, p. 32.

⁴³ *Bando de Policía y Buen Gobierno de la Isla de Puerto Rico de Miguel López Baños...*, p. 21.

⁴⁴ *Ibid.* Cfr. Arana Soto, *op. cit.*, p. 106.

⁴⁵ *Bando de Policía y Buen Gobierno de la Isla de Puerto Rico de Miguel López Baños...*, pp. 21-22.

⁴⁶ Gutiérrez del Arroyo, *op. cit.*, p. 149; Cfr. Castro Arroyo, *Arquitectura en San Juan...*, p. 162.

XIX cuando se activa en forma insistente el que se reparen y construyan lugares de enterramiento”.⁴⁷ El espíritu del enunciado encierra el doble propósito modernizador y restrictivo que caracterizó a la administración de López Baños, la construcción de cementerios como lugares de enterramiento fuera de las ciudades y poblados, en concordancia con las preven- ciones sanitarias que desde las teorías miasmáticas debían ser tomadas,⁴⁸ y la coacción a expresiones populares y casi festi- vas que se realizaban alrededor de los entierros al interior de las iglesias. Esta prescripción contribuyó a que en distintos pueblos se penalizaran tales conductas, así como a modificar las prácticas mortuorias y con ello se transformara la distribu- ción de los espacios fúnebres.⁴⁹

El Bando puso especial cuidado en redactar aspectos del desarrollo y embellecimiento de la traza urbana, junto a propósitos de higiene. De catorce artículos que forman el ca- pítulo, siete están relacionados con el aseo de la ciudad.⁵⁰ Es un documento que ilustra sobre el modelo de planeamiento y modernización urbanística que predominó en San Juan y se quiso implantar al resto de las ciudades en Puerto Rico.

En la misma dirección de concebir la ciudad como es- pacio de orden, civilizado y progreso, en el art. 92° se define que “las dos aceras de las calles en la Capital y pueblos de con- sideración por su vecindario y riqueza, estarán enlosadas con piedras ó ladrillos, y el resto de las calles bien empedrado, para la comodidad de los transeúntes. El pavimento de ellas tendrá la forma conveniente para que las aguas corran y no se queden estancadas.”⁵¹ Con estas medidas, el Capitán General puntua- liza el tratamiento del fluido de líquidos insanos y los malos olores. El enlosado del frente o fachada de las casas –continúa el documento– será de cargo por mitad del dueño de ella y de los

⁴⁷ Castro Arroyo, *Arquitectura en San Juan...*, p. 162.

⁴⁸ Véase el famoso cuadro de Francisco Oller titulado “El velorio”.

⁴⁹ En Utuado, como en otras zonas de la montaña, la falta de clérigos en los pueblos y a veces lo corto de sus visitas hizo que esta medida, como la prác- tica de otros sacramentos, fuera aceptada sin conflicto moral. Fernando Picó, *Libertad y servidumbre*. Río Piedras, Ediciones Huracán, 1983, pp. 135 y 139.

⁵⁰ *Bando de Policía y Buen Gobierno de la Isla de Puerto Rico de Miguel López Baños...*, p. 25.

⁵¹ *Ibid.*, p. 26.

fondos municipales. En las demás poblaciones se procurará que las calles estén empedradas del mejor modo posible.”⁵²

Nuevamente en el artículo 94° se subraya la obligación de los vecinos de mantener limpias sus fachadas; en el 97° se prohíbe arrojar basura, animales muertos o verduras en las calles ni por las murallas. También se penaliza lanzar aguas inmundas por las calles, como se venía estipulando desde el Bando de 1824. Igualmente se establece que “no habrá basureo alguno dentro de las poblaciones. Los que existan se limpiarán inmediatamente”⁵³, determinación que estipula la acción de los vecinos respecto de la basura en los principales centros urbanos. Sin embargo, la acumulación de desechos continuó figurando uno de los graves problemas higiénicos en Puerto Rico que se relaciona evidentemente con los padecimientos más frecuentes que sufrió su población (enfermedades intestinales, fiebre amarilla y el cólera).

Por último, en uno de los artículos del capítulo dedicado a mercados y abastos públicos, que en la década de 1870 evolucionó en la elaboración de reglamentos municipales específicos, se responsabiliza a los Ayuntamientos de la vigilancia que deben ejercer respecto a la venta de comestibles en malas condiciones. También señala a esa corporación como la encargada de supervisar la calidad y los precios de los productos en las tiendas, especialmente las de comestibles y los expendios de bebidas. Finalmente, queda establecido que las visitas de inspección del funcionario del ayuntamiento a esos lugares, contarán con la presencia de un facultativo que certifique la calidad de los alimentos.⁵⁴ En tanto que plaza militar, y con la rigidez que para la vida civil caracterizaba la presencia de guarniciones en distintos poblados de la Isla, la ordenanza de Miguel López Baños contribuye al desarrollo jurisdiccional del régimen municipal.

⁵² *Ibid.*

⁵³ *Ibid.*, p. 28; Cfr. Arana-Soto, *op. cit.*, p. 203.

⁵⁴ *Bando de Policía y Buen Gobierno de la Isla de Puerto Rico de Miguel López Baños...*, p. 29. A partir de aquí vemos cómo muchas de las normas que están dirigidas a la autoridad de los ayuntamientos, serán retomadas por éstos al momento de comenzar a realizar los reglamentos municipales.

Juan de la Pezuela (1848-1851)

A finales de 1849, el teniente general Juan de la Pezuela, en su calidad de Gobernador General promulgó un nuevo Bando de Policía y Buen Gobierno que da respuesta a algunos de los problemas generados por el acelerado ritmo de crecimiento de la población y las necesidades económicas y políticas de la Isla. El documento que a continuación se describe consta de trece capítulos redactados y ordenados de la forma siguiente: I Religión; II moral; III Orden público; IV Seguridad pública; V salud pública; VI Comodidad y aseo público; VII Ornato público; VIII Mercados y abastos; IX Diversiones y espectáculos públicos; X Policía rural; XI Jornaleros y esclavos; XII Bagajes y XIII Disposiciones Generales.⁵⁵

Es interesante analizar cómo en este edicto materias como religión y moral aparecen separadas, lo que indica de algún modo los cambios que se estaba gestando en la mentalidad de los gobernantes así como la evolución del pensamiento jurídico de la administración. El capítulo dedicado al ornato público y la regulación de diversiones y espectáculos públicos llama la atención, pues por vez primera las autoridades se proponen intervenir en ambos renglones. El primer capítulo refiere a reglas específicas de embellecimiento y ordenamiento urbano. La imagen de la ciudad próspera y limpia ronda el espíritu de los enunciados. En el segundo, se reglamenta el ocio.

Es importante destacar que el tema de la falta de mano de obra en el campo y el auge azucarero fundado en el sistema esclavista, deriva en un enunciado dedicado a normar el régimen del trabajo de jornaleros y esclavos. Artículos que se complementan con el régimen de la libreta que instauró Pezuela como parte de las medidas impositivas que caracterizaron a su administración. Es importante resaltar el carácter exhaustivo de las reglas expuestas en este Bando cuyo fin fue mantener el buen gobierno y el orden público. Se considera que al ser una ordenanza tan puntual, el edicto de Juan de la Pezuela se mantuvo vigente hasta el año de 1869.⁵⁶

⁵⁵ *Bando de Policía y Buen Gobierno de la Isla de Puerto Rico de Juan de la Pezuela*. Puerto Rico, Imprenta del Gobierno, 1849, reimpresso en 1862.

⁵⁶ Desde 1861, un grupo de profesionales puertorriqueños que regresaban de realizar estudios en Europa, ya tenían conciencia de las verdaderas

En materia de salud, se analizan los artículos que introducen pautas legales nuevas. Prevalecen las prácticas de aseo para exteriores y calles, así como la prohibición de la circulación de animales en las ciudades. Se introducen normas para regular los hospitales y se define su organización y apertura fuera de las poblaciones. En el artículo 185° se señala que:

No se podrán abrir hospitales, ni enfermerías particulares, sin expresa licencia del Gobierno, bajo pena de 100 pesos de multa y ser cerrado el establecimiento.⁵⁷

Mientras en el siguiente numeral precisa que los hospitales que logren obtener permiso se situarán fuera de las poblaciones y deberán contar con uno o más facultativos con dotación fija. Además, se regula cómo deben estar dispuestos de modo que puedan cumplir su objetivo a satisfacción del Gobierno superior.⁵⁸

Con tales disposiciones se delimita el papel regulador del Estado en materia de salud pública y la función de instituciones como la Junta de Sanidad. A partir del nacimiento del Protomedicato y posteriormente de la Real Subdelegación de Medicina y Cirugía, en 1839, fueron muchos los esfuerzos que en Puerto Rico se realizaron por eliminar las prácticas médicas de empíricos y curanderos.⁵⁹ Fruto de esa tendencia fue el nacimiento de algunos centros de asistencia social y salud. De ahí, que en ese capítulo del Bando, Pezuela contemple no

causas de las debilidades económicas que aquejaban a Puerto Rico, de ahí que comenzaron a pugnar ante la Corona por reformas en el ámbito político. Véase por ejemplo, María Teresa Cortés Zavala, "El Partido Autonomista Puertorriqueño y el trasfondo social y cultural de la formación nacional", Tesis para obtener el grado de doctorado en Historia, Departamento de Historia de América de la Facultad de Geografía e Historia, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 1999, cap. I, p. 89.

⁵⁷ *Bando de Policía y Buen Gobierno de la Isla de Puerto Rico de Juan de la Pezuela...*, pp. 34-35.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 35.

⁵⁹ Cortés Zavala, "Las rutas de la ciencia y el desarrollo de la medicina en Puerto Rico (1800-1850)", *Revista Brasileira do Caribe*, Goiania, Universidad Federal de Goiás, vol. VII, enero-junio de 2007, pp. 533-554. Cfr. Cayetano Col y Toste, *Boletín Histórico de Puerto Rico*. San Juan, Tipografía Cantero Fernández & Co., 1920, t. VII, p. 141.

únicamente a los hospitales, sino también la reglamentación de las enfermerías particulares establecidas en las poblaciones e imponga como deber el que éstas sean asistidas diariamente en su práctica por un facultativo. Con ello, se trata de evitar la intervención de empíricos.

En cuanto al aseo público, describe métodos de limpieza específicos para excusados y ordena que esta “se hará en la ciudad por la puerta del Matadero, arrojando las inmundicias al mar”. El que lo vertiese por cualquier otro paraje sufriría la multa de 8 a 25 pesos, según la malicia o gravedad del caso, quedando obligado también a recoger el cieno y conducirlo a dicho punto (art. 187°).⁶⁰

Respecto de las antiguas costumbres de velar a los muertos y la instauración de cementerios, impone la prohibición de conducir el cadáver

... a la Iglesia o al Cementerio en caja descubierta, ni se tendrán de cuerpo presente en las casas ó depósitos más de 24 horas, a menos que el sentir del facultativo conviniere retardar el entierro. (Art. 188°).⁶¹

El hecho de decidir sobre el uso de los cementerios ya no era suficiente en el ordenamiento urbano de las ciudades. Con la nueva norma, el gobierno interviene en el tratamiento que se debe dar al cadáver antes de su sepultura. La creencia de la expansión de gases contaminados y su influjo en la propagación de enfermedades infecciosas fue un elemento determinante para que se tomaran estas medidas que, por otra parte, tienden a modificar antiguas costumbres, respecto a la celebración de los velorios y entierros.

Pezuela insiste en la vacunación, la cual debe ser periódica y para toda la población. A los fines de realizar esa tarea, responsabiliza a los Jueces locales. Los facultativos, por su parte, además de continuar como garantes de la salud de la población, quedan obligados a participar a las autoridades locales (ayuntamientos y representantes de barrio) sobre cual-

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ *Bando de Policía y Buen Gobierno de la Isla de Puerto Rico de Juan de la Pezuela...*, p. 35; Cfr. Arana Soto, *op. cit.*, p. 263.

quier caso que se presente de erupción producida por la vacuna cuando sea precedida de fiebre, para que se reconozca si los enfermos están ó no bien vacunados. (art. 190°)

El tema de la inmunización sigue como prioritario de las políticas sanitarias del gobierno colonial. En el siguiente numeral se instruye a que

... todo individuo vacunado en los parajes públicos señalados al intento, deberán volver á presentarse en ellos al cabo de ocho días para suministrar el pus virulento, si los facultativos estimaren conveniente extraerlo [*sic.*]; so pena de 10 pesos de multa.⁶²

El tono imperativo con que fue redactada la orden muestran las acciones que la autoridad asume para prevenir enfermedades infecto-contagiosas y la sensibilidad desarrollada después de los brotes de diversas pandemias. En 1835, en el pueblo de Vega Baja se presentó la epidemia conocida como *sinochus pútrido*⁶³, que puso en alerta a las autoridades sanitarias y cobró un buen número de víctimas. Entre 1842, 1852 y 1853 ocurrieron las epidemias de fiebre amarilla y se multiplicó el interés de la administración, médicos y hacendados por erradicar la insalubridad de las calles en las ciudades y en los distintos pueblos.⁶⁴

De ahí que los Bandos de Buen Gobierno del periodo analizado, sean muy específicos en atender los empeños del Estado respecto de esa problemática. Para 1851, tanto las autoridades como la población, reaccionaron tardíamente o sin la prontitud debida, contra la epidemia de fiebres catarrales

⁶² *Bando de Policía y Buen Gobierno de la Isla de Puerto Rico de Juan de la Pezuela...*, pp. 35-36.

⁶³ El diccionario de la Real Academia de la Lengua de 1822 define el *sinochus* (o *sinoco*) como cierta especie de calentura continua y sin aumento. Para el caso del *sinochus putrido*, el mismo es provocado por la abundancia de sangre infectada. Véase Antonio Ballano, *Diccionario de Medicina y cirugía*. Madrid, Imprenta Real, 1806, tomo 2, p. 151.

⁶⁴ El 5 de septiembre de 1849 se estableció un reglamento para el régimen de gobierno de los médicos titulares en la capital, en el cual se fijaban los honorarios de los facultativos que prestaron sus servicios en casos de epidemia. Véase Coll y Toste, *op. cit.*, t. VII, p. 141.

que apareció por primera vez en San Juan. Muy pronto esta enfermedad recorrió las calles de ciudades como Aguadilla, Mayagüez, Caguas, Arecibo, Ponce, Guayama y San Germán. La epidemia, que empezó en el mes de enero, concluyó en noviembre sin que el gobierno pudiera controlarla. Ejemplo de lo anterior fue el estado de consternación con que el Alcalde de Sabana Grande en 1853, solicitaba a la Junta de Sanidad le hicieran saber las recomendaciones sobre higiene pública y privada que debían seguir y pedía la intervención del mayor número de facultativos en la región. En ese mismo año, y como medida preventiva, la Subdelegación determinó el traslado de difuntos de los templos a cementerios en los pueblos y en el caso de San Juan, del espacio que ocupaba el cementerio a un nuevo recinto extramuros.

Dos años después, apareció por primera vez en Puerto Rico, en el pueblo de Naguabo, el cólera morbo y en el espacio de más de un año en que sacudió la Isla, arrastró a casi 54,000 víctimas, de las cuales murieron alrededor de 30,000, cobrando un número mayor de afectados entre la población negra, el cual se elevó a más de 5,000.⁶⁵ Este hecho provocó diversas reacciones. Una de ellas, fue la aprobación casi inmediata de un reglamento de Sanidad Militar, que desde ese régimen y con sus rígidos métodos controlara la enfermedad con mayor energía. La expansión del contagio y el número de víctimas contribuyeron a disminuir la población, agravaron el problema de mano de obra en el campo⁶⁶ y provocó que en los siguientes años los empresarios del azúcar se plantearan soluciones para el campo como la entrada de culíes chinos, así como la fundación de colonias agrícolas, con mano de obra llegada de las Islas Canarias.

⁶⁵ Fray Íñigo Abbad y Lasierra, *Historia geográfica, civil y natural de la isla de San Juan Bautista de Puerto Rico*. Puerto Rico, Imprenta y Librería de Acosta, 1866, p. 302 y Lidio Cruz Monclova, *Historia de Puerto Rico (Siglo XIX)*. Río Piedras, Instituto de Cultura Puertorriqueña 1970, t. I, pp. 342 y 349; al respecto existen algunas variaciones en cuanto a número de personas afectadas, pero no en lo que se refiere a la proporción de los afectados.

⁶⁶ Fueron casi 54,000 víctimas las que arrasó el cólera morbo, de las cuales murieron alrededor de 30,000 personas, cobrando un número mayor entre la población negra que se elevó a más de 5,000. Abbad y Lasierra, *op. cit.*, p. 302 y Cruz Monclova, *op. cit.*, t. I, pp. 342 y 349.

Por otra parte, la atención prestada a la vacunación deja al descubierto que la viruela y su control continuaban como prioridades entre los problemas de salud pública a resolver. En la redacción del Bando de Pezuela, se insistió en que los Justicias fueran los responsables de vigilar el aseo de las fuentes y aljibes. (Art. 194°); mientras que a los dueños de fondas, cafés, posadas y demás establecimientos que manejaran alimentos, se les exigió contar con enseres limpios (Art. 201°).⁶⁷ Con el proceso de urbanización y el aumento de los servicios, vigilar la venta de alimentos en buen estado no fue suficiente para detener desarrollos infecciosos, también era preciso controlar la limpieza con que se preparaban los alimentos.

A lo largo del documento se deja ver el interés de la autoridad por modificar el esquema sanitario de las ciudades y pueblos, así como acabar con antiguas prácticas en el comercio. En esta dirección, por primer vez se norma la vieja usanza de ordeñar las vacas de leche en las calles o al momento de vender la leche en las puertas de las casas (art. 211°).⁶⁸

Es importante analizar que al crecimiento desmedido de la población le siguió una ola de transformaciones en la infraestructura y servicios en la traza urbana de las principales ciudades, propiciando nuevas formas de organización, las cuales impusieron cambios en el comportamiento social, dirigidos y sancionados por el Estado, pero no siempre acatados o bien recibidos por los habitantes. Desde 1818 el Cabildo de San Juan mantuvo contratos con particulares para el recogido de la basura en la vía pública. Sin embargo, no es hasta la emisión del Bando de Juan de la Pezuela, que se regula el funcionamiento (art. 222°). En

... la Capital todos los días de la semana á excepción de los domingos y días festivos, saldrán los basureros desde la seis de la mañana hasta las doce de ella con arreglo á la contrata de este ramo, á recoger las basuras que hallaren en la parte interior, de las puertas de las casas,

⁶⁷ *Bando de Policía y Gobierno de la Isla de Puerto Rico de Juan de la Pezuela...* p. 37.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 39.

siendo de su obligación tomarlas, sin repugnar los cascos de vidrio y otras especies que produce el servicio doméstico, volver al mismo punto los envases y recoger las basuras que puedan haberse derramado al conducir las y verterlas en el carro. Cualquiera infracción sobre esto será penada en el mismo día con un peso de multa que satisfará el arrendatario de este ramo, con sujeción [*sic.*] á su contrata; é incurrirá en la misma pena si no hiciera conducir precisamente los carros al punto señalado fuera del Matadero á arrojar las basuras dentro de la cañada y recoger las que se derramen fuera, de modo que el camino permanezca libre de toda inmundicia.⁶⁹

En el siguiente apartado se advierte que en los pueblos donde no existan contratos de limpieza, las basuras de los rastros de cerdos y de ganado mayor, de cualquiera clase que sean y la de las casas particulares se vertieran en los parajes señalados en cada barrio. Bajo el mismo tenor se regula que

El Rejidor [*sic.*] ó Comisario de Policía en cada pueblo cuidará de que las basuras acopladas en demasía y que pudieran dañar á la salud pública, sean destruidas por medio del fuego, en caso de que no se utilizaren para el abono de las tierras.⁷⁰

Finalmente, el hecho de que el Bando de Policía y Buen Gobierno del general Pezuela dedique un capítulo a reglamentar los mercados y abastos, refrenda cómo se enfrentó el problema de la alimentación, la circulación de los productos, sus precios, conservación y venta en buen estado. El aseo y limpieza en espacios públicos como forma de prevenir enfermedades y articular la imagen de progreso de las ciudades, provocó que, desde 1838, se insistiera sistemáticamente en operar mercados y mataderos como espacios públicos limpios.⁷¹

⁶⁹ *Ibid.*, p. 40.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 41.

⁷¹ *Ibid.*, p. 43.

CONCLUSIONES

El ritmo demográfico desigual que a partir de 1830 vive la Isla, marcó en cierta medida la evolución de la sociedad y tendencias urbanísticas de las principales ciudades, sujetas por un lado a las cadencias que le imponía la mortandad por enfermedades infectocontagiosas y las pautas marcadas por los auges y crisis de sus dos principales fuentes de riqueza: la caña de azúcar y el café. Según han mostrado autores como Francisco Scarano, Ramos Mattei, Fernando Picó y Astrid Cubano,⁷² el crecimiento que se registra como regular en las primeras décadas estuvo acompañado del auge azucarero y las políticas de inmigración que se privilegiaron desde el gobierno, además de la trata de esclavos.⁷³ Sin embargo, un factor determinante de paralización poblacional fueron las epidemias, de ahí que el tema de la higiene urbana y la salud

⁷² Francisco Scarano, "Inmigración y estructura de clases: los hacendados de Ponce, 1815-1845", en Francisco Scarano (ed.), *Inmigración y clases sociales en Puerto Rico del siglo XIX*. San Juan, Ediciones Huracán, 1985; Andrés Ramos Mattei, *Las haciendas azucareras, su crecimiento y su crisis en Puerto Rico, (siglo XIX)*. San Juan, CEREP, 1981; Fernando Picó, *Café amargo. Los pequeños y medianos caficultores de Utuado en la segunda mitad del siglo XIX*. Río Piedras, Ediciones Huracán, 1985 y Astrid Cubano, *El hilo en el laberinto. Claves de la lucha política en Puerto Rico (Siglo XIX)*. San Juan, Ediciones Huracán, 1990.

⁷³ La población en Puerto Rico se elevó considerablemente entre 1805 y 1815 al pasar de 174,902 habitantes a 220,982. A ello contribuyeron fundamentalmente las inmigraciones procedentes de Haití y Santo Domingo con motivo de los movimientos políticos y sociales que dieron lugar a los decretos napoleónicos sobre la esclavitud, la invasión de Santo Domingo por Toussaint de L'ouverture (1801), la dictadura de Dessalines (1804) y la guerra de reconquista (1808) iniciada por España, con motivo de la guerra contra Bonaparte y los sucesos políticos subsiguientes de Venezuela con motivo de la revolución emancipadora. Segundo Ruiz Belvis, José Julián Acosta y Francisco M. Quiñones, *Informe sobre la abolición inmediata de la esclavitud en la Isla de Puerto Rico presentado en la junta sobre reformas ultramarinas el 10 de abril de 1867 por los Comisionados de la expresada Isla*. Madrid, Tipografía de R. Vicente, 1870, p. 31. Entre 1815, año de la promulgación de la Real Cédula de Gracia, y 1840, la población aumentó en 140 mil habitantes. Es decir, en 25 años la población registra uno de sus mejores momentos de crecimiento debido al auge azucarero, las políticas inmigratorias de la administración y la trata de esclavos. AHN, Ultramar, Gobierno, leg. 5082, exp. 1, doc. 15, censo de 1854.

ocupe un espacio importante en la legislación establecida con los Bandos de Policía y Buen Gobierno. Le siguen la regulación de las prácticas médicas y la evolución jurisdiccional que en la primera mitad del siglo XIX logran los edictos, institucionalizando en los ayuntamientos la responsabilidad en el proceso y al interior de ellos a una burocracia intermedia.

Se considera que al avance de las ideas higienistas, como en el resto de la América continental y los cambios propuestos para el nuevo rostro que se pretende imprimir a la sociedad a través de la traza urbana de las principales ciudades puertorriqueñas, forman parte del proceso de modernización que caracterizó los afanes civilizatorios, moralizantes y de progreso que experimentaron los gobiernos y elites locales en Puerto Rico.

Ordenar y disciplinar para el trabajo a una población mayoritariamente dispersa fue una de las estrategias de los Gobernadores Generales para mantener el orden y control político y con ello el pacto colonial, y garantizar la mano de obra sana a los hacendados. Las aspiraciones de orden público de las autoridades coincidieron con las ideas civilizadoras y modernizantes de una elite ilustrada que quiso imponer sus valores como los dominantes de la sociedad. En este contexto nacen las primeras instituciones educativas y de salubridad.

Por último, se establece que del contenido de los Bandos como documentos jurídicos se extrae una visión parcial de la realidad. La mirada de la autoridad desde el enfoque jerárquico y administrativo que trata de imponer sus normas de conducta pública como se ha mostrado. Los Bandos como disposiciones que toman los Gobernadores desde el poder y en el ejercicio de sus atribuciones, restringen y criminalizan todos aquellos actos y conductas que desde sus ojos consideran pernicioso o que ponen en peligro el mantenimiento del sistema jurídico. Por eso se oponen e incluso criminalizan todo aquello que aleje al hombre de lo que debía ser su mayor aspiración: la utilidad pública y el trabajo. Por último, el fenómeno de la urbanización y la omnipresencia del Estado en buena parte de las actividades sociales de la población (Bando de Pezuela), trajo consigo la imposición de valores que entran en contradicción con una sociedad mayoritariamente rural, dispersa, analfabeta, cultural y racialmente heterogénea, como se ha reseñado.