

DOSSIER. Fragar *policía*: gobernanza y culturas urbanas en los imperios ibéricos *

The building of *policy*: governance and urban cultures in Iberian empires

TOMÁS A. MANTECÓN MOVELLÁN / MARINA TORRES ARCE

Universidad de Cantabria. Dpto. de Historia Moderna y Contemporánea. Edificio Interfacultativo. Avda. Los Castros, s/n, 39005, Santander
mantecot@unican.es

Recibido/Aceptado: 5-5-2018/ 18-10-2018

Cómo citar: MANTECÓN MOVELLÁN, Tomás A. y TORRES ARCE, Marina, “Fraguar *policía*: gobernanza y culturas urbanas en las monarquías ibéricas”, en *Investigaciones Históricas, época moderna y contemporánea*, 38 (2018), pp. 1-10.

DOI: <https://doi.org/10.24197/ihemc.38.2018.1-10>

Resumen: Se parte aquí de concepciones de la ciudad, las culturas urbanas y la *policía* inspiradas por los ecos de una larga tradición clásica que hacía de la reunión de gentes en ciudad y *república* una expresión de sociedad dotada de gobierno y *policía* para su concierto. Ese orden se proyectaba en facetas tan variadas y complejas como eran las de las necesidades de la comunidad para garantizar su suficiencia (*policía*). Se trazan los escenarios, acciones y actores que componían proyecciones de la *policía* en el Antiguo Régimen, tanto en dominios peninsulares como ultramarinos de las Monarquías Ibéricas.

Palabras clave: Policía. Gobernanza. Culturas urbanas. Imperios Ibéricos. Antiguo Régimen.

Abstract: The conceptions of the city, urban cultures and *policy* inspired this contribution on the principles of a classical tradition that made of the meeting of people in a city and *republic* the expression of society endowed with government and *policy* for its concert and self-government. This was projected into so varied facets as the needs of the community were, to ensure the community sufficiency (*policy*). This research draws the scenarios, actions and actors that comprised versions of Old Regime *policy* in peninsular and ultramarines projections of the Iberian Monarchies.

Keywords: Policy. Governance. Urban cultures. Iberian empires. Ancien Regime.

* La investigación para la presentación de este dossier y de artículos que lo forman se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación CULTURBAN - *Culturas urbanas en la España Moderna: policía, gobernanza e imaginarios (siglos XVI-XIX)*, referencia HAR2015-64014-C3-1-R (Ministerio de Economía y Competitividad del Gobierno de España).

INTRODUCCIÓN

A fines del siglo XVI el letrado manchego Castillo Bovadilla¹, con evidentes resonancias aristotélicas, indicaba que “la unión de los ciudadanos haze la perfeta ciudad y Republica”. Quizá por ello, recordaba que Caín, “en los siglos de la primera edad” ya “congregò poblaciones y las cercò de muro” dando origen a la primera ciudad, llamada Enos. Hecho esto, “después de auer poblado ciudades, diuidio términos entre ellas, y hizo peso y medida, para que huuiesse orden y concierto” de donde se infería que “huuo ya en aquel tiempo policía y modo de gouernación, y figura de república”.

En estos fragmentos de la *Política para corregidores y señores de vasallos* del sabio y por entonces ya muy experimentado jurista se contienen las materias que preocupan estas páginas y las que siguen, pues quedan como sustrato en las inquietudes que transpiran los artículos que componen este dossier, si bien, cada uno pone su foco sobre facetas específicas de la *policía*.

1. LA FRAGUA DE *POLICÍA*

La ciudad era la expresión de una comunidad humana que se reconocía como tal y era constituida para vivir mejor y garantizar mejor la suficiencia a la *communitas*, esto es, conformada como *república*, una comunidad política. De este modo, en las sociedades europeas de la Edad Moderna las ciudades componían unos espacios de convivencia e interacción social y política fundamentales, aunque, generalmente, se ubicaban dentro de estructuras de poder más amplias y globales. De alguna manera, entonces, las *repúblicas* ciudadanas se integraban en otras supraciudadanas. Estas adoptaban variadas morfologías por razón

¹ *Política para corregidores y señores de vasallos, en tiempo de paz y de guerra, para juezes eclesiásticos y seglares y de sacas, aduanas, y de residencias, y sus oficiales; y para regidores y abogados y del valor de los corregimientos y gobiernos realengos, y de las órdenes*. Amberes, Hermanos de Tour mercaderes de libros, 1750, libro I, capítulo 1, parágrafos 4, 5, 6 y 29, pp. 6-7 y 12.

de las tipologías de la organización del gobierno: monarquías, repúblicas oligárquicas, imperios².

Cuanto más articulada estuviera la comunidad y república ciudadana mejor se lograrían los fines que explicaban su propia constitución y, en el caso de integrarse en estructuras de poder y organización más amplias, su peso dentro de las mismas. Por estas razones era fundamental la “unión de los ciudadanos”, su integración o cohesión como tales, con los derechos intrínsecos, en unos espacios integrados y protegidos, además de sujetos a una *policía* para mantenerse unidos en “orden y concierto”. Eso hacía de la ciudad un espacio singular en el que los conflictos se debían concertar y superar dentro de su propio ámbito. Así, las disputas se sometían a pesos, contrapesos y medidas para propiciar formas de mediación y arbitraje.

El estudio de los principios y prácticas de gobierno, su desarrollo, participación y efectos (*gobernanza*), así como de los *actores sociales* como agentes de normatividad, cultura y acción política, igualmente, de la *policía* urbana y los desórdenes y elementos distorsionadores de la convivencia, tanto crónicos o endémicos, como episódicos o circunstanciales, son hoy materia de preocupación y debate científico. La ciudad preindustrial era una configuración social, de poder y de convivencia que estaba obviamente afectada por el pulso vital desplegado por comunidades, corporaciones, facciones sociales, células de sociabilidad e individuos que integraban y que conformaban la *ciuitas*³.

El gobierno, la participación política, la representación y la autorrepresentación e identidad urbanas, así como las heterogéneas y ricas relaciones entre ciudades y monarquías, en el caso de las ibéricas, han formado parte de amplios debates con un sinnúmero de elementos de análisis, desde el fisco y las funciones militares o comerciales hasta las administrativas o gubernativas, afectando tanto a los niveles intraurbanos como interurbanos y supraurbanos. Sobre estas bases, aquí se profundiza en la relación entre la gestación de la norma local, la práctica gubernativa y los agentes –oficiales del gobierno y la administración-, protagonistas del dinamismo económico y la tensión política.

² HERRERO SÁNCHEZ, Manuel (ed.): *Repúblicas y republicanismo en la Europa Moderna (siglos XV-XVIII)*, Madrid: Fondo de Cultura Económica, 2017.

³ TRUCHUELO, S./LÓPEZ, R./TORRES M. (coords.): *Civitas: expresiones de la ciudad en la Edad Moderna*, Santander: ED. Universidad de Cantabria, 2015.

Las investigaciones que componen este dossier permiten recorrer experiencias históricas de la Península Ibérica, la fachada atlántica europea y entornos del Mediterráneo, ofreciendo una visión compleja y contrastada sobre la *fragua* y *concierto* del poder y la construcción de la norma en las sociedades urbanas modernas ante problemas tan persistentes como las tensiones entre grupos de poder, la disputa por los espacios y la acción de gobierno, los usos populares y la defensa del bien común o la expresión de la policía urbana en el control del fraude de toda suerte.

El recorrido histórico que permite realizar el planteamiento global de estas investigaciones hace posible ubicar la atención no sólo en diversos escenarios territoriales de la Monarquía Hispánica, sino también en el arco cronológico que recorre los siglos de la Edad Moderna, dispensando materia muy variada y contrastada para un amplio debate científico sobre las concreciones y expresión de la *policía* en escenarios urbanos del Antiguo Régimen. Fruto de la reflexión conjunta que permiten estas investigaciones también emergen muchos matices relevantes sobre la semántica de la ciudad, dispensando materia sustancial para un debate general sobre sus significaciones en las sociedades de la Edad Moderna.

Bajo estas perspectivas, la ciudad se presenta como una polisémica entidad, históricamente construida, de sociabilidad, autoridad y organización política, a la vez que proyectada –tanto hacia dentro como hacia fuera– como un escenario y entorno social de dominación y, por lo tanto, también de *civilización*, en la medida que intervenía como epicentro de cultura y derecho que se irradiaba sobre entornos mucho más amplios o *zonas urbanas*⁴. Las investigaciones que aquí se presentan se focalizan muy especialmente en las facetas normativas, instructivas y punitivas, es decir, disciplinarias, de la ciudad y permiten identificar agentes y pacientes de estos ámbitos de *policía*.

⁴ El concepto de *zona urbana* permite recobrar una categoría weberiana que resulta útil para este tipo de análisis. WEBER, Maximilian: *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. México: FCE, p. 944. La sociología urbana contemporánea ha subrayado especialmente estas interdependencias asimétricas, generalmente con enfoques economicistas, pero sin obviar las dimensiones culturales y políticas de esa interacción. BEAL, Ralph L.: “Urbanism, urbanization and acculturation”, *American Anthropologist*, LIII (1951), pp. 1-10. SOJBERG, Gideon: “The preindustrial city”, *American Journal of Sociology*, Vol. 60, No. 5, World Urbanism (Mar., 1955), pp. 438-445.

Del mismo modo, se ha atendido también al análisis de diversas formas de integración, conflicto y exclusión social, en la medida que llegaron a ser síntomas y razón del despliegue de formas de *policía*. Esto permite avanzar más allá de las concepciones de la *policía* como una mera expresión de la aplicación de leyes, normas y acciones de gobierno, considerándola además como un ámbito de participación de la sociedad urbana, en todo caso, dispuesto para lograr una mayor cohesión interna y para garantizar mejor el bien común.

Este rasgo es un matiz muy importante que no replantea la propia significación de la *policía* en los términos que generalmente ha sido aceptada por la historiografía, como se ve, con profundas raíces aristotélicas. Esto es, todo el conjunto de herramientas y acciones que garantizaban la vitalidad de la *polis* en su complejidad. La *policía* así entendida ha rebasado los retos y giros que imponen los diferentes usos lingüísticos en Europa, para referir las formas, los principios y las concreciones en que la acción gubernativa se ha dispuesto e intervenido en contextos diferenciados⁵. Sin embargo, analizar diversas facetas y actores en contextos y circunstancias muy diferentes, afecta muy decisivamente a nuestra comprensión científica sobre cómo se *fraguaba* la *policía* y cómo este proceso para la resolución de cada conflicto afectaba a la propia construcción y trayectoria de la misma, y así a nuestra sensibilidad hacia el cambio histórico de la sociabilidad, la resolución de conflictos y la gobernanza.

La ciudad histórica, además de todo cuanto se ha comentado aquí y como resultado de ello, construyó a lo largo del tiempo su imagen artística, su memoria y su identidad. Se representa de acuerdo a estos valores y se expresa a través de la *policía*, la gobernanza y los imaginarios. En todo ello intervinieron todos y cada uno de los actores

⁵ HEIDENHEIMER, Arnold J.: "Policy and policey as concepts in English and continental languages: an attempt to explain divergences", *The Review of Politics*, Vol. 48, No. 1 (Winter, 1986), pp. 3-30. HÄRTER, Karl: "Disciplinamento sociale e ordinanze di polizia nella prima età moderna", en *Disciplina dell'anima, disciplina del corpo e disciplina della società tra medioevo ed età moderna* (a cura di Paolo Prodi con la collaborazione di Carla Penutti), *Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento*, Quaderno 40, Bologna, 1994, p. 639. MANTECÓN MOVELLÁN, Tomás A. / REY CASTELAO, Ofelia: "Identidades urbanas en la Monarquía Hispánica: policía y cultura cívica", en *Identidades urbanas en la Monarquía Hispánica (siglos XVI-XVIII)*, Santiago de Compostela: USC, 2016, pp. 237-268.

sociales, agentes, a su vez, de participación tanto en la definición del orden y de los valores sobre los que reposaba en los escenarios urbanos como en el proceso de construcción del mismo a través del gobierno y del conflicto y su ulterior resolución para reconstruir la paz pública.

2. GOBERNANZA Y CULTURAS URBANAS

Este dossier recorre experiencias históricas de la *policía* considerada bajo el complejo prisma descrito, a partir de un análisis de acciones y situaciones contextualizadas, conocidas en amplias y diversas facetas de intervención en ámbitos territoriales de las Monarquías Ibéricas en la Península y en Ultramar en los siglos de la Edad Moderna. El objetivo es penetrar en la determinación de espacios de *policía* en la herencia histórica de las culturas y sociedades ibéricas a partir de ejemplos contrastados y análisis específicos que propician en conjunto una perspectiva global y materias para un amplio debate científico.

Las investigaciones realizadas por Francisco Cebreiro, Marina Torres Arce, Margarita Serna, Jorge Díaz Ceballos y Graça Borges al analizar las disputas sobre las resignificaciones de los espacios urbanos, de poder y gobernanza, las regulaciones y arbitrajes ante conflictos gremiales o derivados de cuestiones constitucionales en nuevas y viejas ciudades, en territorios peninsulares o en entornos ultramarinos, posibilitan constatar concreciones, limitaciones y proyecciones de la *policía*, es decir, tanto en el resultado (*paz pública y bien común*) como en las acciones para lograrlo (*gobernanza*). Igualmente, permiten conocer las tensiones que podía llegar a generar ese tipo de acciones y, por lo tanto, las formas de adaptación gubernativa para generar conversaciones con las culturas urbanas sobre materias de gobernanza y *policía*, afectando, de este modo, decisivamente a una y otra.

Frente a los modelos que han focalizado el proceso del cambio social en las ciudades de la Europa Moderna sobre fenómenos esencialmente de cambio institucional o administrativo, incluso confesionales⁶, o bien han señalado singularmente a las élites como inductoras del cambio

⁶ Este enfoque tiene profundas raíces en el historicismo, aunque ha conocido desarrollos más HINTZE, Otto: “La configuración de los estados y el desarrollo constitucional. Análisis histórico-político (1902)”, *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, nº 1, marzo 2005, pp. 1-19. HARRINGTON, Joel F. / SMITH, Helmut W.: “Confessionalization, community and state building in Germany, 1555-1870”, *The Journal of Modern History*, vol. 69, nº 1 (Mar., 1997), pp. 77-101.

histórico⁷, este dossier atiende a fenómenos que explican el cambio social fruto de la interacción experimentada dentro de las propias sociedades urbanas, las relaciones de corporaciones, facciones y bloques de poder en el interior de las mismas, la gestación de cultura política e incluso imaginarios y representaciones del orden. De alguna manera, estos resultados ofrecen formas de participación en la policía y, al fin, de concepción de la gobernanza, integradora de las acciones gubernativas, pero también de la acción de multiplicidad de actores que históricamente han intervenido y lo hacen en nuestros días de manera muy compleja⁸.

Las materias analizadas en estas páginas parten de los avances producidos por la historiografía europea. Se consideran las perspectivas aportadas en su momento por las corrientes germánicas que, asentadas sobre los enfoques y paradigmas historicistas, implicaron nuevas reflexiones en el último medio siglo sobre la definición de la *policía* (*policey*) y el *sozialdisziplinierung* y su relevancia dentro del proceso de construcción de los estados europeos⁹. Esta historiografía ha enfatizado perspectivas *desde arriba* que, indudablemente, permiten analizar una de las facetas de la construcción del orden público por medio de acciones normativo-gubernativas (*gobernanza*). No obstante, en facetas diversas de la vida urbana el disciplinamiento social también se proyectó *desde abajo* contribuyendo a conformar la ley local y la recta *policía* y afectando, por lo tanto, al fin, a la gobernanza¹⁰.

Este dossier analiza estas problemáticas a través del estudio de facetas y prácticas de gobierno y participación política en contextos tanto ordinarios como de excepción, atendiendo a las capacidades desplegadas

⁷ REINHARD, Wolfgang (coord.): *Las élites del poder y la construcción del Estado*, Madrid: FCE, 1997.

⁸ Lo ha subrayado Antonio Natera Peral (“Nuevas estructuras y redes de gobernanza”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 67, nº 4, Oct.-Dec. 2005, pp. 755-791) con acierto para las sociedades de nuestro tiempo.

⁹ SCHILLING, Heinz: “El disciplinamiento social en la Edad Moderna: propuesta de indagación interdisciplinar y comparativa”, en *Furor et rabies: violencia, conflicto y marginación en la Edad Moderna* (Forte, J.I./Gelabert, T.A. y Mantecón, T.A. eds.), Santander: Editorial Universitaria, 2002, pp. 17-46.

¹⁰ MANTECÓN MOVELLÁN, Tomás A.: *Conflictividad y disciplinamiento social en la Cantabria rural del Antiguo Régimen*, Santander: Editorial Universitaria / Fundación Botín, 1997. Del mismo autor, más recientemente: “Formas de disciplinamiento social, perspectivas históricas”, *Revista de Historia Social y de las Mentalidades*, año 14, vol. 2, 2010, pp. 263-295.

por agentes de gobierno y justicia, así como por corporaciones que propiciaban formas específicas de participación política, desde los mercaderes, las cofradías y gremios hasta las más informalmente vertebradas por grupos y facciones sociales o por los oficiales de la administración o semiformalizadas, y las formas de conflicto generadas desde abajo, por las clases populares y expresadas por medio de su capacidad para crear también espacios normativos en la vida cotidiana, así como para debatir sobre las significaciones otorgadas por el poder a sus propios escenarios urbanos.

De este modo, estas investigaciones atienden la transformación de los espacios urbanos y la repercusión de esos cambios en la construcción de los imaginarios de las ciudades como formas de representación de identidad y memoria, aunque los elementos de análisis que aquí se estudian ofrecen más material de discusión para ulteriores contrastes con investigaciones que permitan enfoques comparativos, así como profundizar en las complejas delimitaciones simbólicas del espacio público y privado, así como para la demostración del poder. Otras investigaciones concentradas en el análisis de las representaciones de las trazas de ciudad y el ordenamiento de los espacios urbanos, así como las descripciones contenidas en narrativas de muy diversa índole, permitirán en el futuro también dispensar de mayor complejidad y profundidad al análisis que aquí se ofrece.

No obstante, a lo largo de las páginas que siguen se ofrece información y perspectivas para conocer mejor y más complejamente las formas y prácticas de gobierno, así como las variedades de participación social en el mismo y sus concreciones, es decir, la *gobernanza*. Se avanza en el conocimiento de los *actores sociales* que fueron agentes de normatividad y sus instrumentos para la práctica gubernativa, así como los valores y principios sobre los que se construía ésta, esto es, la cultura política. Por las razones expuestas, en este dossier se analiza la *policía* como una proyección urbana y, a la vez, como expresión de culturas urbanas, concretada en términos de definición del orden, construcción de la paz pública y de la acción normativa e institucional, pero, sobre todo, resultado de conversaciones sostenidas entre los grupos y bloques de poder e interés que se articulan en los escenarios estudiados.

BIBLIOGRAFÍA

BEAL, Ralph L.: “Urbanism, urbanization and acculturation”, *American Anthropologist*, LIII (1951), pp. 1-10.

CASTILLO BOVADILLA, Jerónimo: *Política para para corregidores y señores de vasallos, en tiempo de paz y de guerra, para jueces eclesiásticos y seglares y de sacas, aduanas, y de residencias, y sus oficiales; y para regidores y abogados y del valor de los corregimientos y gobiernos realengos, y de las órdenes*. Amberes, Hermanos de Tour mercaderes de libros, 1750.

HARRINGTON, Joel F. / SMITH, Helmut W.: “Confessionalization, community and state building in Germany, 1555-1870”, *The Journal of Modern History*, vol. 69, nº 1 (Mar., 1997), pp. 77-101.

HÄRTER, Karl: “Disciplinamento sociale e ordinanze di polizia nella prima età moderna”, en *Disciplina dell'anima, disciplina del corpo e disciplina della società tra medioevo ed età moderna* (a cura di Paolo Prodi con la collaborazioni di Carla Penutti), *Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento*, Quaderno 40, Bologna, 1994, pp. 635-658.

HEIDENHEIMER, Arnold J.: “Policy and policey as concepts in English and continental languages: an attempt to explain divergences”, *The Review of Politics*, Vol. 48, No. 1 (Winter, 1986), pp. 3-30.

HERRERO SÁNCHEZ, Manuel (ed.): *Repúblicas y republicanismo en la Europa Moderna (siglos XV-XVIII)*, Madrid: Fondo de Cultura Económica, 2017.

HINTZE, Otto: “La configuración de los estados y el desarrollo constitucional. Análisis histórico-político (1902)”, *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, nº 1, marzo 2005, pp. 1-19.

- MANTECÓN MOVELLÁN, Tomás A.: *Conflictividad y disciplinamiento social en la Cantabria rural del Antiguo Régimen*, Santander: Editorial Universitaria / Fundación Botín, 1997.
- MANTECÓN MOVELLÁN, Tomás A.: “Formas de disciplinamiento social, perspectivas históricas”, *Revista de Historia Social y de las Mentalidades*, año 14, vol. 2, 2010, pp. 263-295.
- MANTECÓN MOVELLÁN, Tomás A. / REY CASTELAO, Ofelia: “Identidades urbanas en la Monarquía Hispánica: policía y cultura cívica”, en *Identidades urbanas en la Monarquía Hispánica (siglos XVI-XVIII)*, Santiago de Compostela: USC, 2016, pp. 237-268.
- NATERA PERAL, Antonio: “Nuevas estructuras y redes de gobernanza”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 67, nº 4, Oct.-Dec. 2005, pp. 755-791.
- REINHARD, Wolfgang (coord.): *Las élites del poder y la construcción del Estado*, Madrid: FCE, 1997.
- SCHILLING, Heinz: “El disciplinamiento social en la Edad Moderna: propuesta de indagación interdisciplinar y comparativa”, en *Furor et rabies: violencia, conflicto y marginación en la Edad Moderna* (Fortea, J.I./Gelabert, T.A. y Mantecón, T.A. eds.), Santander: Editorial Universitaria, 2002, pp. 17-46.
- SOJBERG, Gideon: “The preindustrial city”, *American Journal of Sociology*, Vol. 60, No. 5, World Urbanism (Mar., 1955), pp. 438-445.
- TRUCHUELO, S./LÓPEZ, R./TORRES M. (coords.): *Civitas: expresiones de la ciudad en la Edad Moderna*, Santander: ED. Universidad de Cantabria, 2015.
- WEBER, Max: *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. México: FCE, 1979 (1922).