

DOI: 10.15175/1984-2503-20157301

La Intendencia de Policía de Buenos Aires y sus Reformas: Crisis, Revolución y Centralización (1810-1821)

Agustina Vaccaroni¹

Resumen

En este artículo se analiza la Intendencia General de Policía de Buenos Aires establecida en 1812, en el marco de la década revolucionaria, a fin de indagar sobre sus funciones y estructura. Se realiza un análisis comparativo con respecto a los ensayos policiales de similar carácter durante la colonia, y a su vez, se tienen en cuenta las reformas realizadas a la Intendencia en los momentos de crisis de la Revolución. A partir de lo dicho, realizamos una serie de reflexiones sobre la trama de relaciones político-institucionales que rodean a la Intendencia, y damos cuenta de las diferentes ideas de policía que surcaban el escenario político, todas ellas atravesadas por la idea de centralización. El poder de policía tanto a fines del siglo XVIII como a principios del XIX aparece como un espacio institucional debatido entre diferentes actores políticos, desde la Corona, al Cabildo y el Superior Gobierno.

Palabras clave: Intendencia; policía; revolución; centralización; Buenos Aires.

A Intendência de Polícia de Buenos Aires e as suas reformas: Crise, revolução e centralização (1810-1821)

Resumo

Neste artigo, analisamos a Intendência-Geral de Polícia de Buenos Aires, criada em 1812 no marco da década revolucionária, a fim de investigar as suas funções e estrutura. Faremos uma análise comparativa em relação às tentativas similares de organização policial, ocorridas durante o período colonial, e, serão especialmente consideradas as reformas realizadas na Intendência nos momentos de crise do processo revolucionário. Em seguida, procedemos a uma série de reflexões acerca da trama de relações político-institucionais inerentes à Intendência, percebendo os diferentes conceitos de polícia presentes no cenário político, todos permeados pela ideia de centralização. O poder policial, tanto ao final do século XVIII, quanto nos primórdios do século XIX, apresenta-se como um espaço institucional em que debatem os diferentes atores políticos, desde a Coroa, passando pelo Conselho Municipal, até o Governo Central.

Palavras-chave: Intendência; polícia; revolução; centralização; Buenos Aires.

¹ Profesora en Historia por la Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMDP). Becaria de Iniciación de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMDP). Maestría en Historia por la misma Universidad. E-mail: magustinavaccaroni@gmail.com

Reforms to the Buenos Aires Police Intendancy: Crisis, revolution and centralization (1810-1821)

Abstract

This article analyzes the General Police Intendancy of Buenos Aires, established in 1812 during the Argentine War of Independence, in order to examine its roles and structure. A comparative analysis is set up with similar police forces trialed during the colonial period, taking into account the reforms carried out to the intendancy during the critical moments of the Revolution period. Based on this analysis, we outline a series of reflections on the fabric of the political-institutional relations surrounding the intendancy, highlighting the different ideas on police characterizing the politics of the time, all marked by the idea of centralization. Police power – both at the end of the eighteenth century as well as at the beginning of the nineteenth century – takes the form of an institutional space debated between a variety of political actors, from the Crown to the Municipal Council and the Superior Government.

Keywords: Intendancy; police; revolution; centralization; Buenos Aires.

L'Intendance de Police de Buenos Aires et ses réformes : Crise, révolution et centralisation (1810-1821)

Résumé

On analysera dans cet article l'Intendance générale de Police de Buenos Aires, créée en 1812 en pleine guerre d'indépendance, notre but étant de mettre en perspective ses fonctions et sa structure. On mènera une analyse comparative avec les tentatives similaires d'organisation policière ayant pris forme à l'époque coloniale, et un intérêt particulier sera porté sur les réformes apportées à l'Intendance lors des moments de crise du processus révolutionnaire. Sur ces bases, nous avons mené une série de réflexions sur la trame des rapports politico-institutionnels impliquant l'Intendance, et rendu compte des différentes conceptions de police présentes sur la scène politique, toutes traversées par l'idée de centralisation. Tant à la fin du XVIII^{ème} siècle qu'au début du XIX^{ème}, le pouvoir de police a constitué un espace institutionnel objet de débats parmi les différents acteurs politiques, de la Couronne au Conseil municipal, en passant par le Gouvernement central.

Mots-clés : Intendance ; police ; révolution ; centralisation ; Buenos Aires.

阿根廷布宜诺斯艾利斯的警察体制的改革及其趋势：危机，革命和集中化(1810-1821)

摘要：

这篇文章分析布宜诺斯艾利斯警察总署在1812年成立之后的总体演化趋势。布宜市警署的建立被当作是阿根廷十年革命的一部分，本文作者分析了警察体制的功能和结构的演化。作者参考对比了在殖民地时代，布宜市警察局的功能和结构，进行了比较分析。本文同时也考虑到在十年革命的危机时刻，警署所做的改革。从以上方面，我们对警署与布宜市政治和体制结构的关系进行了一系列的思考，我们知道当时人们对警察署的功能与体制有很多不同的想法，但最终集权的主张战胜了大多数意见。关于警察权力的争论，在十八世纪后期和十九世纪早期，变成不同的政治人物和政治派系之间的争论，包括保皇派，内阁派，和主张超级政府派之间的争论。

关键词：警察署；警察；革命；权力集中化；布宜诺斯艾利斯。

Introducción

La policía y las funciones policiales conforman una problemática que está comenzando a discutirse cada vez con mayor asiduidad en los círculos académicos argentinos. Como señalan Barreneche y Galeano² el interés demostrado primero en organizaciones de Derechos Humanos y también dentro de la Sociología, ha pasado a los

² Barreneche, Osvaldo; Galeano, Diego (2008). "Nota sobre las reformas policiales en la Argentina, siglos XIX y XX". In: Masquelet, H. (Dir.). (2008). *Cuadernos de Seguridad n. 8*, Consejo de Seguridad Interior, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. p. 73-112.

ambientes de historiadores. Lo dicho ha coincidido con preocupaciones a nivel latinoamericano donde, según plantean Barreneche y Salvatore “*las cuestiones de seguridad ciudadana, orden social y penalización efectiva de los delitos se han vuelto centrales en la discusión sobre la calidad de la democracia y de las relaciones entre estado y sociedad civil*”³.

En Argentina se ha recorrido un camino desde los estudios de justicia y criminalidad hacia los estudios que analizan lo policial tanto en el siglo XIX como en el XX. Esto ha sido producto del desarrollo de una intensa y progresiva interconexión entre la historia social y la historia del derecho que ha permitido visitar algunas problemáticas, asociadas a la construcción de figuras de criminalidad, a la injerencia de las agencias estatales, y a los procesos de codificación legal, entre otras. Desde los estudios de la justicia se ha podido vislumbrar su relación con los cuerpos policiales, algunas veces de complementariedad, muchas otras de disputa⁴. A su vez, en los últimos diez años, la historiografía ha producido una gran cantidad de trabajos en torno a la policía y las funciones policiales⁵ que acuerdan en plantear que la Policía no llega a conformarse como una institución burocratizada antes de fines de siglo XIX. Otros han señalado la existencia de ciertas tensiones entre justicia y policía, y la permanencia de estas dificultades para separar sus funciones, retrasando su institucionalización⁶.

En este trabajo nos nutrimos de los mencionados aportes a fin de analizar el establecimiento de la Intendencia de Policía de Buenos Aires en 1812 e indagar sobre los reglamentos e instrucciones que le dieron vida durante la década revolucionaria y las reformas que se sucedieron con respecto a ensayos similares durante la colonia. Mediante este análisis queremos reconstruir no sólo los rasgos institucionales o formales de la Intendencia, sino también adentrarnos en una primera aproximación a la trama de relaciones políticas y los conflictos que la rodean. El Cabildo, las justicias, la dirigencia

³ Salvatore, Ricardo; Barreneche, Osvaldo (Ed.) (2013). *El delito y el orden en perspectiva histórica*, Rosario: Prohistoria. p. 9 .

⁴ Fradkin, Raúl (2008). “Justicia, policía y sociedad rural. Buenos Aires, 1780-1830”. In: Bonaudo, M.; Reguera, A.; Zeberio, B. (Coord.) (2008). *Las escalas de la historia comparada. Tomo I: Dinámicas sociales, poderes políticos y sistemas jurídicos*, Buenos Aires: Miño y Dávila editores. p. 247-284.

⁵ Gayol, Silvia; Kessler, Gabriel (Comp.) (2002). *Violencias, Delitos Y Justicias En la Argentina*, Buenos Aires: Manantial-Universidad Nacional de General Sarmiento. Rico, Alejandra (2008). *Policías, soldados, vecinos. Las funciones policiales entre las reformas rivadavianas y la caída del régimen rosista*. Tesis de Maestría inédita - Universidad de Luján. Galeano, Diego (2009) *Escritores, detectives y archivistas. La cultural policial en Buenos Aires, 1821-1910*, Buenos Aires: Ed. Teseo.

⁶ Barral, María Elena; Fradkin, Raúl (2005). “Los pueblos y la construcción de las estructuras de poder institucional en la campaña bonaerense (1785-1836)”. In: *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”* n. 27, 3ra serie, p. 7-48.

revolucionaria y sus proyectos actúan en la escena política porteña desde 1812 hasta 1821 como factores importantes en este estudio. Sus relaciones, muchas veces pero no siempre conflictivas nos permiten acercarnos a la conformación, construcción y resignificación de jurisdicciones y espacios institucionales que irán tiñendo el territorio urbano de Buenos Aires.

En esta investigación se utilizan como principales fuentes documentales los Reglamentos, estatutos y decretos tanto de policía, en particular, como de gobierno, en general. Al mismo tiempo se indaga sobre los Acuerdos del Extinguido Cabildo de Buenos Aires y sobre las Órdenes Superiores a la Intendencia, para complementar nuestro aporte.

Antes de comenzar a discutir en torno a las normativa que recorre la Intendencia en el período previsto, nos abocamos a una breve reseña sobre la creación de la Intendencia en relación a los sucesos políticos de 1810-1812, pero también en forma comparativa con los ensayos policiales realizados en las últimas décadas del siglo XVIII, de la mano de las Reformas Borbónicas, analizándolos a partir del Bando de 1799.

De las Reformas a la revolución: centralizar el poder

Sabemos que hasta las Reformas Borbónicas que crearon nuevas divisiones en los territorios americanos dominados por los españoles, Buenos Aires constituía una aldea más en la parte sur del continente. Las ciudades y zonas de importancia para la Corona, por el contrario, se encontraban al norte, en especial en el Alto Perú y en las áreas caribeñas, tanto continentales como en las islas. Sólo en el marco del impulso que toman dichas Reformas hacia la segunda mitad del siglo XVIII, es que se produce un cambio, cuyo resultado es parte de una combinación entre la voluntad de la Corona para consolidar límites, seguridad y aumento de ingresos del Imperio, con los factores internos de las colonias, en especial la acción de las elites locales.

Gracias a la conformación del Virreinato del Río de la Plata, y a la expansión comercial que le sucede⁷, Buenos Aires se convirtió en capital, sede comercial y política, beneficiada por el Reglamento de Libre Comercio de 1778. “*Era la actividad mercantil la que impulsaba el movimiento y el crecimiento de Buenos Aires, junto a las funciones administrativas y guerreras que realizaba*” insiste Di Meglio⁸. Fradkin y Garavaglia hablan

⁷ Wainer, Luis (2010). “La ciudad de Buenos Aires en los censos de 1778 y 1810”. In: *Población de Buenos Aires*, v. 7, n. 11, p. 75-85.

⁸ Di Meglio, Gabriel (2006). *¡Viva el bajo pueblo! La plebe de Buenos Aires y la política entre la Revolución de Mayo y el Rosismo (1810-1829)*, Buenos Aires: Prometeo. p. 40.

de Buenos Aires como una bomba aspirante debido a su capacidad de captar metálico de Potosí, hecho asociado a su importancia en el comercio de efectos de Castilla, de esclavos, de yerba, vinos, mulas, entre otros⁹. Su población se duplicó en poco más de 30 años (en 1778 poseía 24.000 habitantes aproximadamente y en 1810 más de 40.000¹⁰). Según Johnson este rápido crecimiento se debió “a una combinación de inmigración libre desde Europa y del interior del Virreinato, de inmigración forzada de los esclavos de África y del Brasil y al crecimiento vegetativo”¹¹. La expansión territorial y poblacional se verifica también en los arrabales de la ciudad y en las áreas suburbanas y periurbanas. Algunos estudios han verificado para la primera mitad del siglo XIX dicho crecimiento, asociándolo con la especialización productiva de las diferentes zonas (agrícola en los partidos del norte y ganadera en el sudoeste)¹². Los conflictos entre facciones, entre distintos grupos políticos y sus proyectos, que forman parte del escenario de creación de la Intendencia que nos ocupa, estarán también atravesados por estas nuevas configuraciones en lo territorial y productivo.

La extensión espacial de la ciudad se tradujo en la creación de nuevas divisiones administrativas: parroquias, plazas y cuarteles. Estos últimos que eran en 1794 sólo 20, pasaron a ser 29 en 1814, sumándosele 4 cuarteles suburbanos más, con un total de 33 cuarteles, cada uno de ellos con un Alcalde de Barrio nombrado por el Cabildo, que cumplía diferentes funciones de policía, seguridad e higiene. Este cargo no rentado ostentado por vecinos de la zona pasará a estar subordinado bajo la Intendencia de Policía en 1812, cuestión que abordaremos en las siguientes líneas.

Si bien la Intendencia de Policía data de 1812, esto no significa que este haya sido el primer y único intento de poner en acción y desplegar un dispositivo de control en Buenos Aires. En 1799 el Virrey Gabriel de Avilés y Fierro es quien nombra al primer funcionario bajo el nombre de Intendente de Policía para cumplir con las tareas de ordenamiento y limpieza de la ciudad, en especial la obra de empedrado. Esta última había sido organizada en primer momento por Vértiz que entendía que esta iniciativa,

⁹ Fradkin, Raúl; Garavaglia, Juan Carlos (2009). *La Argentina colonial. El río de la plata entre los siglos XVI y XIX*, Buenos Aires: Ed. Siglo XXI. p. 88.

¹⁰ Datos extraídos del estudio de Lyman Johnson junto a Susan Socolow (1980) “Población y espacio en el Buenos Aires del siglo XVIII”, publicado en *Desarrollo Económico*, v. 20, n. 79. Análisis más recientes siguen basándose en estos datos. Tal es el caso de Gabriel Di Meglio y de Luis Weiner que también acuerdan con estas cifras.

¹¹ Johnson, Lyman; Socolow, Susan (1980). Op. Cit. p. 331.

¹² Ciliberto, Valeria (2004). *La champagne dans la ville. Croissance periurbaine et transformation de l'espace, Buenos Aires 1815-1870*. Tesis de Doctorado - EHESS, París. Inédita.

junto con los comisarios de Barrio, era necesaria para “la felicidad de la ciudad, sino necesaria a su seguridad y servicio de Dios”¹³. Con la creación del Virreinato del Río de la Plata y el impulso de las Reformas Borbónicas, este tipo de ensayos de centralización se vuelven cada vez más asiduos. Según señala Favelukes¹⁴ se comienza a entender el “*control social y el control espacial como variables independientes*”. Tanto los virreyes Loreto y Arredondo continuarán con las actuaciones de Vértiz, poniendo especial atención a los Alcaldes de Barrio, vecinos respetados que cumplían tareas de vigilancia y orden ahonorem y que eran asignados en los distintos cuarteles por el Cabildo. Estos serán objeto de reestructuraciones para aumentar su cantidad y delimitar sus funciones durante los últimos años del XVIII.

Hasta el establecimiento de un Intendente de Policía, quien conducía las tareas referentes a los ramos de policía era un Diputado Regidor de Policía, elegido anualmente entre los miembros del Cabildo y dedicado a las “*funciones de utilidad pública*”¹⁵. Si bien la Instrucción dictada por el Virrey Arredondo en 1794 es la que eleva el número de Alcaldes y cuarteles de 16 a 20, dando muestras de la preocupación de los funcionarios reales en lo concerniente a la organización territorial y el cuidado y control de la población, era el Cabildo quien elegía a dichos Alcaldes. De este modo, se demuestra el significativo poder de decisión del Cabildo, aún en el marco de los intentos borbones por centralizar. Las Reformas parecen haber dado pie a un refuerzo de la autonomía municipal en Buenos Aires, tal como se ha mostrado para otros espacios¹⁶. Esta organización es trastocada a partir de Agosto de 1799, cuando Martín de Boneo, capitán de navío, asume sus tareas como Intendente de Policía. El virrey de Avilés y Fierro resuelve que para poner en orden la policía es necesario “[...] *prescribir algunas reglas, que espero ver puntualmente guardadas, como mando se guarden inviolablemente por todos los vecinos estantes y habitantes de ella [...]*”¹⁷. En el Bando del 16 de Septiembre de ese año, el Virrey argumenta que su decisión se basa en “*la exacta observancia de método y orden*

¹³ “Bando del 21 de Mayo de 1772”. In: Romay, Francisco (1980). *Historia de la Policía Federal. Tomo I 1580-1820*, Buenos Aires: Editorial Policial. p. 106.

¹⁴ Favelukes, Gabriela (2007). “Para mejor orden y policía de la ciudad”. Reformas borbónicas y gobierno urbano en Buenos Aires”. In: *Seminario Crítica IAA*. FADU-UBA. p. 9.

¹⁵ Favelukes, Gabriela (2007). Op. Cit., p. 7.

¹⁶ Morelli, Federica (2003). “Entre el antiguo y el nuevo régimen: el triunfo de los cuerpos intermedios. El caso de la Audiencia de Quito, 1765-1830”. In: *Historia y Política. Ideas, procesos y movimientos sociales*, n. 10, p. 165-189. Tío Vallejo, Gabriela (1998). “La ‘buena administración de Justicia y la autonomía del Cabildo. Tucumán, 1779-1820”. In: *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”*, 18, p. 35-81.

¹⁷ “Bando del 16 septiembre de 1799”. In: Romay, Francisco (1980). Op. Cit., p. 156-160.

que deseo se guarde, como base de un Pueblo culto, y como corresponde al decoro y lustre de una Ciudad, cabeza de todo este Virreynato". Este proyecto subsistirá hasta 1804, cuando Boneo es depuesto y el poder de policía vuelve a manos del Cabildo, permaneciendo así hasta 1812. Veamos algunas de las características de este primer ensayo.

A pesar de que, a primera vista, la Intendencia de policía de 1799 parece repetirse en 1812, es necesario señalar algunas diferencias en sus tareas y en su estructura. El Bando que mencionamos en las líneas anteriores dista de señalar y enumerar las mismas características que luego se plasmarán en el Reglamento Provisional de Policía y en la Intendencia en términos prácticos durante la década revolucionaria. Ya hemos mencionado que el objetivo del establecimiento de la Intendencia de 1799 se asocia al cuidado de un pueblo culto, específicamente al territorio urbano, y de forma particular a las calles y la obra de Empedrado.

Los diferentes artículos del Bando del 16 de Septiembre dan cuenta de lo dicho. Todos prescriben o bien una tarea que debe ser realizada por los vecinos y controlada por el Intendente, o bien una función propia de la Intendencia, además de aclarar las respectivas multas a las violaciones de dichas tareas y funciones. Por citar algunos ejemplos, en el artículo 1° se lee que es fundamental el desagüe de las aguas llovedizas y que queda prohibido arrojar agua sucia en las calles. Los artículos 2° y 3° refieren a animales muertos, carnes y frutas tirados en los lugares de tránsito, así como los caballos que obstaculizan los caminos. Las penas y el castigo para aquellos que no cumplan con estos artículos incluyen multas a pagarse en pesos, pero más fundamentalmente, el presidio y destino de individuos a la obra pública de Empedrado. En el séptimo artículo se subraya *"que siendo la buena distribución, solidez, simetría y ornato de los edificios un punto tan fundamental de policía, todos los que quieran fabricar algún edificio, deberán presentarse al Intendente de policía"*¹⁸. La vigilancia sobre las tareas de los vecinos como el barrido, el emplazamiento de postes, la ubicación de ladrillos en los huecos y el levantamiento de calzadas también están señalados en el articulado como parte de la supervisión que debe realizar el Intendente de Policía. Dicha supervisión es compartida con los Alcaldes que aún responden al Cabildo, y con las justicias. Es decir que no se verifica el establecimiento de una policía totalmente separada del órgano representativo urbano. Esta policía parece tener una vocación higienista y de ordenamiento territorial

¹⁸ "Bando del 16 septiembre de 1799". Artículo 7°. In Romay, Francisco (1980). Op. Cit.

urbano. A pesar de que la creación de esta Intendencia responde directamente al Virrey, delegado principal de la Corona en territorios americanos, la centralización que este proyecto parece proponer se ve aún coartada por el Cabildo que mantiene un amplio poder sobre el control territorial.

El territorio urbano, su higiene y seguridad, el cuidado de un pueblo culto, el resguardo de los vecinos son las bases que están detrás de la decisión de crear una Intendencia de Policía en el siglo XVIII. El modelo del absolutismo francés que privilegia el establecimiento de Intendencias en tanto espacios institucionales de gobierno de lo civil completa el cuadro de situación. El Cabildo, única representación posible, de carácter vecinal¹⁹ en el marco de la ausencia de Cortes, queda, en cierto modo, por fuera de algunas de estas decisiones. Creemos que las tensiones que se inauguran en este período entre el Cabildo y otros espacios institucionales se ve resignificada y, quizás, intensificada en el período revolucionario. En el centro de estas tensiones estará efectivamente el problema de la centralización, sea entre Corona y Cabildo o, luego, entre Cabildo y el poder ejecutivo, en sus diferentes versiones, desde el Triunvirato hasta el Directorio. El poder de policía se debatirá en diversos espacios institucionales. Teniendo esto presente, nos abocaremos ahora a observar la estructura de la Intendencia de Policía de 1812, y paralelamente analizar el escenario político en el cual se crea.

1812. Revolución, crisis y control social

Barreneche y Galeano sostienen que *“la idea de reforma policial, al igual que cualquier otra reforma en el ámbito de la administración pública, suele estar asociada a cierta noción de crisis”*²⁰. No obstante su referencia clara a las décadas finales del siglo XIX y al propio siglo XX, lo que plantean los autores nos sirve cómo disparador para la reflexión sobre el contexto en el cual se dio lugar a la Intendencia de Policía. Como ya dijimos, luego de 1804, durante las invasiones inglesas y hasta los primeros años de la Revolución el ramo de policía retorna a las manos del Cabildo. La concentración en los debates sobre la retroversión de la soberanía no permiten lugar para repensar los entramados de la administración. Algunos hechos parecen dar un giro a esta perspectiva. Además de la Revolución del 5 y 6 de Abril de 1811 destinada a erradicar al sector morenista de la Junta y que había demostrado el poder de movilización de los Alcaldes de

¹⁹ Ternavasio, Marcela (1991). *Municipio y política, un vínculo histórico conflictivo*. Tesis de Maestría, Buenos Aires: FLACSO.

²⁰ Barreneche, Osvaldo; Galeano, Diego (2008). Op. Cit. p. 74.

Barrio, también se sucede en Octubre de 1812 un movimiento de pueblo, apoyado por cientos de vecinos renombrados y por las tropas de Alvear y San Martín, que revoca a los representantes del Primer Triunvirato argumentando que:

El gobierno en fuerza del artículo nueve del mismo Estatuto [haciendo referencia al Estatuto Provisional de Noviembre del año anterior] es reo de Lesa Patria por haber atentado contra la libertad civil, por aspirar directamente á la tiranía, por fomentar y renovar sin pudor la mas vil y criminal facción, por usurpar escandalosamente los derechos de los Pueblos confederados, y por haber quebrantado todas aquellas reglas que se impuso con juramento, y sancionó la voluntad de las demás Provincias libres [...] en el acto se suspenda la Asamblea, y cese del Gobierno en sus funciones reasumiendo V.E., la autoridad q^e le delegó el Pueblo congregado el veinte y dos de Maio de mil ochocientos diez; y creándose desde luego un poder ejecutivo compuesto de las personas mas dignas del sufragio publico, se procesa ulteriormente y sin demora a la convocación de una Asamblea general extraordinaria que decida de un modo digno los grandes negocios de la Comunidad [...]”²¹.

Ambas situaciones de agitación política enmarcan los debates que ya venían produciéndose desde algún tiempo antes, cómo lo demuestra lo planteado el 22 de Octubre en las sesiones capitulares a partir de los informe del Diputado de Policía y el Caballero Síndico Procurador en relación al “*establecimiento de un Juzgado permanente de Policía que ha resuelto el Superior Gobierno ejecutivo*”, agregando que “*los SS acordaron se remitan los originales con oficio para que dicho Superior gobierno resuelva lo combeniente, significándole que el Cavildo juzga muy interezante[...]”*²². Ya en Diciembre, el Superior Gobierno insistirá sobre la importancia de instalar una autoridad específicamente abocada al ramo de policía, teniendo en cuenta el escenario de permanente debate político y en vistas al cuidado del orden interior. Si bien el Cabildo será quien proponga cuatro nombres para la elección del Intendente, la decisión recaerá sobre el Superior Gobierno. Miguel de Irigoyen, José de Escalada, Hipólito Vieytes y Miguel de Azcuénaga serán los candidatos²³. El 21 del mismo mes el primero será designado como Juez de Policía por el Superior Gobierno²⁴. Ya en enero podrá observarse mediante los Acuerdos del Cabildo cómo Irigoyen reviste el título de

²¹ Archivo General de la Nación (en adelante AGN) (1812-1813). *Acuerdos del Extinguido Cabildo de Buenos Aires*. Tomo V. Libros LXVII a LVXXIX. p. 352- 355.

²² AGN. *Acuerdos del Extinguido Cabildo de Buenos Aires* (1810-1811). Tomo IV. Libros LXV a LXVII. p. 656.

²³ Romay, Francisco (1980) Op. Cit. p. 215.

²⁴ AGN. *Acuerdos del Extinguido Cabildo de Buenos Aires* (1810-1811). Tomo IV. Libros LXV a LXVII. p. 717.

Intendente de Policía²⁵. Como ya hemos señalado, la superposición de jurisdicciones y las tensiones entre diferentes espacios institucionales acerca de la dirección del poder de policía estaba a la orden del día. El Cabildo ve cercenada su intervención: si bien propone los candidatos, la decisión final escapa de sus manos. Sin embargo, esto no aleja las discusiones sobre las tareas relativas al empleo. De esta manera, poco tiempo después de su nombramiento Irigoyen dirige un oficio al Superior Gobierno consultando sobre los límites de su empleo. El 20 de Febrero pregunta:

*si en el Ramo en q^e soy Intend^{te} debo estár á las ordenes del Gov^{or}, ó si como me parece justo y conforme al uso de este Empleo en las principales Cortes de Europa [...]no conocer mas Superioridad el Intend^{te} de Policía q^e de Gov^{no} Soberano. V.E. se ha dignado librame de Despacho de Intend^{te} de Policía, y yo pienso, S. Exmo, q^e si el Gov^{or} Intendente lo es también en este Ramo, somos dos, oyó no soy mas q^e un segundo o Juez como me llama el Gov^{or} en sus decretos p^r segunda o tercera voz. [...]*²⁶

La respuesta llega pronto, señalando que la jurisdicción del empleo de Policía corresponde a la ciudad y sus arrabales y que el objetivo del mismo es “*afianzar el sosiego público, y la seguridad de todos los ciudadanos, formándose inmediate^{te} su correspondiente Instrucción q^e de la regla de sus operaciones*”²⁷. La preocupación por la seguridad y el orden públicos se repite de manera constante. Por eso el Superior Gobierno nombra una Comisión de Justicia, presidida por el Intendente de Policía electo, a fin de atender a las causas de robo y delitos para que se “*sustancien sumariamente y en el menor termino posible, procediendo en este estado á juzgar, sentenciar y executar sin demora y de un modo que sea capaz de contener y escarmentar á los facinerosos*”²⁸. Aun con demoras en lo referente a su puesta en marcha, se establece una Partida Celadora como auxiliar de la Intendencia de Policía. A diferencia de lo sucedido en 1799, diferentes auxiliares actuarán bajo la subordinación y jurisdicción de la Intendencia. La mencionada Partida será una de ellas, de acuerdo a su proyección con 50 hombres, un número no desdeñable en aquel momento. Meses después esto intentará ser reforzado mediante un

²⁵ AGN. *Acuerdos del Extinguido Cabildo de Buenos Aires* (1812-1813). Tomo V. Libros LXVII a LVXXIX. p. 32.

²⁶ AGN. *Policía. Órdenes Superiores*. 32-10-1 (1812-1821). Oficio del 20 de Febrero de 1812 al Superior Gobierno.

²⁷ AGN. *Policía. Órdenes Superiores*. 32-10-1 (1812-1821). Oficio del 13 de Marzo de 1812 al Intendente de Policía.

²⁸ AGN. *Acuerdos del Extinguido Cabildo de Buenos Aires* (1812-1813). Tomo V. Libros LXVII a LVXXIX. p. 178.

Cuerpo de Caballería de Labradores; el Intendente de Policía será quien ejecute las listas de paisanos para este fin²⁹.

El poder de policía que se debatió entre Corona y Cabildo en el siglo XVIII, continúa siendo objeto de conflictos y tensiones en el marco de la Revolución, esta vez dirimiéndose entre Cabildo y Superior Gobierno. A su vez, hemos avanzado en constatar la preocupación constante por la seguridad y el orden públicos. Ahora veremos cómo se transforman los objetivos políticos de la Intendencia a partir de 1812, y con respecto a los que pudimos analizar en el siglo XVIII. El interés por ensayar la centralización se mantiene constante, aún en los momentos de crisis política cuando observamos los cambios más profundos en la estructura de la Intendencia de Policía.

El Reglamento Provisional de 1812. Los objetivos políticos de la Intendencia de Policía

Ya hemos mencionado el Movimiento de Pueblo de 1812; es luego de este acontecimiento que Irigoyen es relevado de su cargo. Su lugar es tomado por José Moldes, salteño y militar, con una activa participación en los Ejércitos revolucionarios y en diferentes instancias institucionales: en 1810 había sido teniente Gobernador de Mendoza y luego subdelegado de Real Hacienda de la misma región. Desterrado por el movimiento del 5 y 6 de abril que purgó a los elementos morenistas del gobierno, el Segundo Triunvirato le asignó el cargo de Intendente de Policía y, cuestión de mayor importancia aun, la tarea de redactar el Reglamento Provisional de Policía, junto con Larrea y Vieytes.

Dicho Reglamento, presentado en Diciembre de 1812, será el que de forma a las tendencias que ya venían asentándose. La seguridad pública es comprendida en este Reglamento señalando que "*La experiencia de todos los pueblos ha enseñado las ventajas que les resultan de tener una autoridad que vele sobre su tranquilidad interior y sobre el buen orden de que depende la salud pública*"³⁰. El personal, la estructura y las funciones de la Intendencia de Policía se plasman a lo largo de 35 artículos. El primero de estos artículos designa al Intendente de Policía como dependiente exclusiva y directamente del Gobierno Superior, en consonancia a lo que ya se verificaba en los meses previos. Los artículos que van del 2° al 8° enumeran los cargos auxiliares de la

²⁹ AGN. *Policía*. Órdenes Superiores. 32-10-1 (1812-1821). Oficio del 16 de Septiembre de 1812 al Intendente de Policía.

³⁰ Reglamento Provisional de Policía comprendido en el Decreto del 22 de Noviembre de 1812 en: *Registro Oficial de la República Argentina*. Biblioteca del Congreso de la Nación.

Intendencia, cada uno de ellos con una dotación específica que va desde los 3000 pesos anuales para el Intendente hasta 400 para auxiliares de menor rango. Nuevamente, vemos una diferencia fundamental con la Intendencia de 1799: todos los auxiliares responden directamente al Intendente de Policía, aun cuando muchos de ellos continúan siendo nombrados por el Cabildo: desde los tres comisarios (uno encargado de las calles, caminos y cargos, otro abocado a la tesorería, y el ultimo destinado a recorrer la campaña y mantener comunicación con los Alcaldes de Barrio) al asesor, el escribano, el portero, los tres oficiales amanuenses y la Partida Celadora (compuesta por un capitán, un teniente, un alférez y 100 hombres), junto con los Alcaldes de Barrio. Seguidamente, en el artículo 9° se refuerza la idea de la dependencia estrecha de la Intendencia con el poder ejecutivo (en este caso el Superior Gobierno), para sustentar, en el ítem siguiente, que la causa de policía ya no estará en manos del Gobernador Intendente de la Capital, cargo ostentado en ese momento por Miguel de Azcuénaga. Asimismo, se plantea que todos los funcionarios públicos sean civiles o militares

*le franquearan [a la Intendencia] todos los auxilios, instrucciones y documentos que halle necesario para el desempeño de su ministerio y si interviniere casos en que se trate del peligro de la Patria y existan graves y prudentes presunciones contra personas determinadas, podrá con previo acuerdo del Gobierno valerse de los datos mas inviolables [...]*³¹.

Esto, junto con la delimitación de su jurisdicción que, según el Reglamento en su artículo 13° comprende la capital, sin perjuicio de las justicias de campaña, nos advierte de la amplitud de acción de la Intendencia, al menos en lo formal. Pasando a analizar las funciones, desde el artículo 19° encontramos los diferentes asuntos de los cuales se ocupará la policía. Estos remiten desde las licencias para salir de la Capital, la mantención diaria de los presos y su trabajo, la aprehensión de individuos sospechosos, la formación de una casa de reclusión o castigo para mujeres escandalosas, el cuidado de las licencias de medicina y cirugía, la vigilancia de los espositos y los huérfanos, el aseo de los hospitales, el cuidado de los verdaderos pobres³², la conformación de un hospicio para la reclusión de los vagos y malentretenidos, la distribución y conservación de la vacuna, las relaciones con los gremios de artesanos 0hasta la vigilancia sobre las diversiones de las grandes ciudades. Muchas de ellas similares a las funciones que debía

³¹ Reglamento Provisional de Policía. Op. Cit. Artículo 14°.

³² Para ver definiciones sobre la pobreza y los verdaderos pobres en el periodo de estudio, ver artículo de Rebagliati, Lucas (2013). "Los pobres ante la justicia: discursos, prácticas y estrategias de subsistencia en Buenos Aires (1785-1821)". In: *Boletín del instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, n. 38, 3ra., p. 11-42.

cumplir la Intendencia de 1799, descartando la insistencia sobre las obras de empedrado y el destino de los castigados a ella. El último artículo del Reglamento es quizás el más interesante en términos de definiciones y conceptualizaciones sobre el ramo de policía en el período trabajado. Allí se sostiene que “*La Intendencia de Policía no es una magistratura de pura dignidad, es la ejecución y el brazo activo del Gobierno y su subdelegado inmediato en este ramo [...]*”³³. Si bien el aseo, la limpieza, la centralidad de la ciudad siguen siendo ejes fundamentales que aparecen reiteradamente en el Reglamento, encontramos un nuevo lineamiento, asociado a la estrecha relación con el poder ejecutivo aun por sobre las justicias. Aunque no existe una especialización y continúa la idea de policía como sostén del bien común urbano, se observa un inicio de estructuración de los cuerpos policiales, una reconfigurada organización es parte de un intento de centralización del ramo policial.

Lo dicho no se plasma sólo en la norma; podemos ver su extensión en la práctica policial concreta a partir de varios ejemplos. No hace falta volver a mencionar el aumento en la cantidad de hombres para la Compañía Celadora; el pedido de armas, caballos y demás instrumentos para el mejor cumplimiento de las tareas de vigilancia son constantes. El 22 de Diciembre el Intendente pide mediante oficio al Superior Gobierno, 16 caballos para la Partida Celadora³⁴, en enero se insta a los Alcaldes de Barrio que provean un listado de las armas blancas que existen en sus cuarteles para uso de la misma compañía³⁵, incluso en agosto se hace una entrega de 100 carabinas y 100 machetes por parte del gobernador Intendente³⁶. En 1814, a fin de aumentar su efectividad, se reorganiza la Partida como Compañía Celadora de Policía a las órdenes de Rafael Alcaraz.

Estos ensayos institucionales y organizativos experimentan un freno a partir de 1815, de la mano de la revolución que saca del gobierno al Segundo Triunvirato. El Estatuto Provisional que se sanciona oportunamente da por tierra con el cargo de Intendente. En el capítulo final se sostiene que

El reglamento de Policía expedido en 22 de Diciembre de 1812 para esta ciudad y su campaña, subsistirá por ahora con las reformas siguientes: 1. Las funciones

³³ Reglamento Provisional de Policía. Op. Cit. Artículo 35°.

³⁴ AGN. *Policía*. Órdenes Superiores. 32-10-1 (1812-1821). Oficio del 22 de Diciembre de 1812 al Gobernador Intendente.

³⁵ AGN. *Policía*. Órdenes Superiores. 32-10-1 (1812-1821). Circular del 13 de Enero de 1813 a Alcaldes de Barrio.

³⁶ AGN. *Policía*. Órdenes Superiores. 32-10-1 (1812-1821). Nota del 13 de Agosto de 1813.

privativas de Intendente de Polícia se reunirán al Gobernador de la Provincia, quedando suprimido el empleo aquél³⁷.

Sólo permanecen los 3 comisarios, eliminándose los demás empleos. La subsistencia de robos y delitos obliga a la salida de Patrullas Militares para vigilar la ciudad³⁸. Esta estructura se ratifica en el Estatuto de 1817, para luego transformarse nuevamente en los últimos años de la década. En 1819 el Congreso Nacional acuerda establecer nuevamente el empleo de Intendente de Policía, quedando el mismo en manos del Coronel Eustaquio Díaz Vélez. Sin embargo, en 1820 el poder de policía vuelve a manos del Cabildo y de los Juzgados; así lo dispone la Junta de Representantes. Este último período no deja mucho margen de maniobra. Los debates sobre la policía se ven truncados al disolverse el Cabildo. A partir de 1821 y el establecimiento del Departamento de Policía que Barreneche y Galeano entienden como el “*núcleo fundacional*”³⁹, comienza a escribirse otra historia.

Consideraciones finales

Si bien breve, este trabajo nos ha permitido observar algunas características de los ensayos policiales en el siglo XVIII y, especialmente en el siglo XIX. Aun con sus diferencias, pudimos arribar a la conclusión de que el poder de policía que se materializa mediante la Intendencia de Policía en 1799 y luego en 1812 es un poder debatido entre diferentes espacios institucionales, sin preponderancia clara de una sobre otro. Para las últimas décadas del XVIII estas tensiones se evidencian entre los intentos centralizadores borbones y el Cabildo. Los primeros avanzan en el establecimiento de un cargo específico dedicado al ramo de policía, el Intendente de Policía, pero no avanzan en la conformación de una estructura subordinada a la misma. Sus motivaciones tienen como fin fundamental la organización territorial en una suerte de misión higienista, desde el cuidado de calles y edificios hasta la obra de empedrado, que había sido iniciada incluso antes de que la Intendencia se establezca. El poder policial, en este momento, posee un carácter que podríamos llamar urbanístico y cuyo rasgo sobresaliente es la expansión a través de la arquitectura territorial de Buenos Aires. A diferencia de lo dicho, en 1812 se pueden observar cambios que se plasman en el Reglamento Provisional de Policía y luego también en las prácticas concretas que se llevan adelante. Este ensayo parece ser más

³⁷ “Capítulo Final. Providencias Generales” (1815). In: *Estatuto Provisional del 5 de Mayo*.

³⁸ Romay, Francisco (1980) Op. Cit., p. 261.

³⁹ Barreneche, Olvaldo; Galeano, Diego (2008). Op. Cit., p. 77.

amplio e integral que el anterior; no sólo busca asentar una idea de orden y control territorial urbano, sino que avanza en la conformación de una estructura institucional que, lejos de la profesionalización y la burocratización, busca poner en pie un dispositivo de disciplinamiento político. El establecimiento de un cuerpo de auxiliares (comisarios, oficiales, alcaldes de barrio) y el constante pedido de armas, así como la insistencia en el cuidado y la seguridad interior, el orden público y la vigilancia sobre ciertos sectores de la población proveen una primera imagen de este dispositivo.

Asimismo, a diferencia entre funciones y estructuras señalada más arriba nos ha permitido diferenciar dos ideas de policía que responden a momentos distintos. A su vez, hemos verificado que los momentos de crisis traían aparejadas reformas y transformaciones, por más pequeñas que pudieran parecer, en la Intendencia y la estructura policial que se intentaba poner en pie. Lejos de adentrarnos en un debate sobre la modernidad política o la persistencia de lo tradicional, creemos que lo que atraviesa estos ensayos políticos e institucionales es una perspectiva de centralización. Heredada de los proyectos borbónicos, es retomada y resignifica de acuerdo a los objetivos de los diferentes sectores que participan de la revolución. Lo dicho plantea a la Intendencia de Policía como un espacio de disputas políticas que puede mostrarnos tanto sobre los debates y proyectos políticos de la dirigencia revolucionaria, como también sobre las formas de control sobre las clases subalternas.

Fuentes Documentales

AGN. *Acuerdos del Extinguido Cabildo de Buenos Aires* (1810-1811). Tomo IV. Libros LXV a LXVII.

AGN. *Acuerdos del Extinguido Cabildo de Buenos Aires* (1812-1813). Tomo V. Libros LXVII a LVXXIX.

AGN. *Policía. Órdenes Superiores*. 32-10-1 (1812-1821). Circular del 13 de Enero de 1813 a Alcaldes de Barrio.

AGN. *Policía. Órdenes Superiores*. 32-10-1 (1812-1821). Nota del 13 de Agosto de 1813.

AGN. *Policía. Órdenes Superiores*. 32-10-1 (1812-1821). Oficio del 20 de Febrero de 1812 al Superior Gobierno.

AGN. *Policía*. Órdenes Superiores. 32-10-1 (1812-1821). Oficio del 13 de Marzo de 1812 al Intendente de Policía.

AGN. *Policía*. Órdenes Superiores. 32-10-1 (1812-1821). Oficio del 16 de Septiembre de 1812 al Intendente de Policía.

AGN. *Policía*. Órdenes Superiores. 32-10-1 (1812-1821). Oficio del 22 de Diciembre de 1812 al Gobernador Intendente.

“Capítulo Final. Providencias Generales” (1815). In *Estatuto Provisional del 5 de Mayo*.

Referencias

Barral, María Elena; Fradkin, Raúl (2005). “Los pueblos y la construcción de las estructuras de poder institucional en la campaña bonaerense (1785-1836)”. In: *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”*, n. 27, 3ra serie, p. 7-48.

Barreneche, Osvaldo; Galeano, Diego (2008). “Nota sobre las reformas policiales en la Argentina, siglos XIX y XX”. In: Masquelet, H. (Dir.) (2008). *Cuadernos de Seguridad n.8*, Consejo de Seguridad Interior, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. p. 73-112.

Ciliberto, Valeria (2004). *La champagne dans la ville. Croissance periurbaine et transformation de l'espace, Buenos Aires 1815-1870*. Tesis de Doctorado - EHESS, París. Inédita.

Di Meglio, Gabriel. (2006) *¡Viva el bajo pueblo! La plebe de Buenos Aires y la política entre la Revolución de Mayo y el Rosismo (1810-1829)*, Buenos Aires: Prometeo.

Favelukes, Gabriela (2007). “Para mejor orden y policía de la ciudad’. Reformas borbónicas y gobierno urbano en Buenos Aires”. In: *Seminario Crítica IAA*. FADU-UBA.

Fradkin, Raúl (2008). “Justicia, policía y sociedad rural. Buenos Aires, 1780-1830”. In: Bonaudo, M.; Reguera, A.; Zeberio, B. (Coord.) *Las escalas de la historia comparada. Tomo I: Dinámicas sociales, poderes políticos y sistemas jurídicos*, Buenos Aires: Miño y Dávila ed. p. 247-284.

Fradkin, Raúl; Garavaglia, Juan Carlos (2009). *La Argentina colonial. El río de la plata entre los siglos XVI y XIX*, Buenos Aires: Ed. Siglo XXI.

Galeano, Diego (2009). *Escritores, detectives y archivistas. La cultural policial en Buenos Aires, 1821-1910*, Buenos Aires: Ed. Teseo.

Gayol, Silvia; Kessler, Gabriel (Comp.) (2002). *Violencias, Delitos Y Justicias En la Argentina*, Buenos Aires: Manantial-Universidad Nacional de General Sarmiento.

Johnson, Lyman; Socolow, Susan (1980). "Población y espacio en el Buenos Aires del siglo XVIII". In *Desarrollo Económico*, v. 20, n. 79, p. 329-349.

Morelli, Federica (2003). "Entre el antiguo y el nuevo régimen: el triunfo de los cuerpos intermedios. El caso de la Audiencia de Quito, 1765-1830". In: *Historia y Política. Ideas, procesos y movimientos sociales*, n. 10, p. 165-189.

Rebagliati, Lucas (2013), "Los pobres ante la justicia: discursos, prácticas y estrategias de subsistencia en Buenos Aires (1785-1821)". In: *Boletín del instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, n 38, 3ra., p. 11-42.

Rico, Alejandra (2008). *Policías, soldados, vecinos. Las funciones policiales entre las reformas rivadavianas y la caída del régimen rosista*. Tesis de Maestría - Universidad de Luján. Inédita.

Romay, Francisco (1980). *Historia de la Policía Federal. Tomo I 1580-1820*, Buenos Aires: Editorial Policial.

Salvatore, Ricardo; Barreneche, Osvaldo (Ed.) (2013). *El delito y el orden en perspectiva histórica*, Rosario: Prohistoria.

Ternavasio, Marcela. (1991). *Municipio y política, un vínculo histórico conflictivo*. Tesis de Maestría. Buenos Aires: FLACSO.

Tío Vallejo, Gabriela (1998). "La 'buena administración de Justicia y la autonomía del Cabildo. Tucumán, 1779-1820". In: *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana "Dr. Emilio Ravignani"*, 18, p. 35-81.

Wainer, Luis (2010). "La ciudad de Buenos Aires en los censos de 1778 y 1810". In: *Población de Buenos Aires*, v. 7, n. 11, p. 75-85.