

La pérdida gradual de las funciones policiales del Juzgado de Paz: la creación de la institución policial en Tandil 1872-1900*

Gisela Sedeillan**

Resumen

La mayoría de los estudios sobre la justicia de paz se han centrado en la primera mitad del siglo XIX. Sin embargo, la segunda mitad del siglo, época de descentralización del juzgado de paz, no ha merecido la misma atención. Analizaremos la gradual pérdida de las funciones coercitivas del juzgado de paz al crearse la comisaría de policía en 1872 en Tandil, principal centro comercial y de servicios del sur de la provincia de Buenos Aires. No sólo estudiaremos al plantel policial, sus funciones y su relación con los demás poderes, sino también su relación con la sociedad, a cuyas demandas respondió su creación. Recuperando a estos actores sociales como sujetos activos veremos la participación que tuvieron en este proceso, cómo vivenciaron el tema de la inseguridad en una sociedad de frontera y la relación que tuvieron con el Estado. De esta manera, podremos incorporar junto con la vigilancia y el castigo, los puntos de consenso con la sociedad civil.

Palabras clave: policía - justicia de paz - Estado - sociedad

Abstract

The great majority of the research on peace justice was mainly centred in the first half of the nineteenth century. Yet, in the state consolidation process, the decentralisation of the functions of the peace justice was not given the same attention. We will analyse the gradual loss of the coercive functions of the court of peace with the creation of the police station in Tandil in 1872, being the main commercial and service centre of the south of the Province of Buenos Aires. We will study not only the police crade with its functions and relation to the rest of the powers; but also

* El presente artículo forma parte de la tesina de licenciatura en historia, inédita, defendida en el 2001 bajo la dirección de la Dra. Sandra Gayol, en la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNCPBA). Agradezco los comentarios que me hiciera la Dra. Beatriz Ruibal a una versión preliminar de este trabajo, expuesta en las III Jornadas Nacionales "Espacio, memoria e identidad", realizadas en septiembre de 2004 en la Universidad Nacional de Rosario.

** Becaria de la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires. Doctoranda de la UNCPBA.

its relation to the society which had called for its creation. Recovering these social actors as active individuals, we will see the participation they had in this process, how they experienced the topic of safety in a border society and their relation to the state. In this way, we will be able to incorporate the points of consensus with the civil society, together with vigilance and punishment.

Key words: police - peace justice - State - society

Introducción

La mayoría de los estudios realizados acerca de la construcción del aparato estatal, de la justicia de paz y las diversas formas de control de la población rural bonaerense, desde el clásico libro de Benito Díaz hasta los más recientes trabajos realizados en la última década, se han centrado principalmente en la primera mitad del siglo XIX, no mereciendo el mismo interés la época posterior en que los juzgados de paz perdieron gradualmente atribuciones administrativas, coercitivas y judiciales.¹

En este artículo nos proponemos analizar la gradual pérdida de las funciones coercitivas del juzgado de paz de Tandil al crearse la comisaría de policía en 1872. Analizaremos el plantel policial, la relación con los demás poderes y las causas y consecuencias que su creación reporta, sus diferencias con la policía de Buenos Aires y su consolidación.²

Nos interesa captar, a través de un análisis *micro*, atendiendo al contexto, los comportamientos que los actores sociales tuvieron en el proceso de consolidación del Estado. Veremos la participación que tuvieron, la forma en que vivenciaron el tema de la inseguridad en una sociedad de frontera y su relación con el Estado.

El proceso en que el Estado fue redefiniendo los límites de la acción individual e institucional y afianzando su aparato burocrático implicó atender sus propias necesidades,

¹ Para la primera mitad: Benito DÍAZ, *Juzgados de Paz de Campaña de la Provincia de Buenos Aires (1821-1854)*, Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades, La Plata, 1959; Raúl FRADKIN, "Entre la ley y la práctica: La costumbre en la campaña bonaerense de la primera mitad del siglo XIX", *Anuario IEHS*, núm. 12, 1997; Juan Carlos GARAVAGLIA, "Paz, orden y trabajo en la campaña: La justicia de Paz en Buenos Aires, 1830-1852", *Desarrollo Económico*, núm. 37, 1997; Ricardo SALVATORE, "Reclutamiento militar, disciplinamiento y proletarización en la era de Rosas", *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana "Dr. Emilio Ravignani"*, tercera serie, núm. 5, 1992; Jorge GELMAN, "Crisis y reconstrucción del orden en la campaña de Buenos Aires. Estado y sociedad en la primera mitad del siglo XIX", *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana "Dr. Emilio Ravignani"*, tercera serie, núm. 21, 2000; Carlos CANSANELLO, "Domiciliados y transeúntes en el proceso de formación estatal bonaerense (1820-1832)", *Entrepassados*, núm. 6, 1994. Para la segunda mitad: Juan Manuel PALACIO, *La paz del trigo. Cultura legal y sociedad local en el desarrollo agropecuario pampeano (1890-1945)*, Buenos Aires, Edhasa, 2004.

² Si bien se han desarrollado trabajos muy sugerentes para la segunda mitad del siglo XIX sobre la policía de la capital, no ha sucedido lo mismo con la policía de la provincia de Buenos Aires, ni la de Tandil en particular. Para el período tratado: Sandra GAYOL, "Entre lo deseable y lo posible. Perfil de la policía de Buenos Aires en la segunda mitad del siglo XIX", *Estudios Sociales*, núm. 10, 1996; Beatriz RUI-BAL, *Ideología del control social*. Buenos Aires, 1880-1920, Buenos Aires, CEAL, 1993.

así como las demandas de una sociedad que no se mostró pasiva ante el mismo.³ Partiremos de pensar al Estado no como una abstracción, sino como la construcción histórica de las relaciones que articulan una sociedad en sus manifestaciones políticas, sociales, económicas e ideológicas, lo cual nos permitirá percibir la institución policial no únicamente como una institución de control social. De esta manera, podremos incorporar, junto con la vigilancia y el castigo, los puntos de consenso con la sociedad civil.

En la segunda mitad del siglo XIX, Tandil, ubicada al sudeste de la provincia de Buenos Aires, a medida que abandonaba su condición de frontera inició una etapa de profundas transformaciones. En el último cuarto del siglo, la población prácticamente se cuadruplicaría, de 4.870 habitantes en 1869 creció a 14.982 en 1895. Para 1869 era un pueblo que agrupaba el 44% de la población del partido, siendo el principal centro comercial y de servicios del sur de la provincia de Buenos Aires, seguido de Juárez y Bahía Blanca, condición que perdería recién para 1895 a favor de esta última.⁴

En definitiva, a partir de la década de 1860 inició un crecimiento demográfico y económico sostenido que para fines de siglo convirtió a la zona en un núcleo destacado del sur de la provincia. Dentro de este proceso de transformaciones, el orden público, la seguridad individual y la propiedad privada cobraron inusitada importancia.

Justicia de Paz y control policial

Si la protección de la frontera ante el peligro de ataques indígenas estaba a cargo de la comandancia, la seguridad cotidiana dependía del Juzgado de Paz, que concentraba las funciones judiciales y policiales, con una partida de doce efectivos. Esta cantidad era insuficiente, por lo cual en la década de 1860 la municipalidad comunicaba al gobierno provincial que el número de soldados sólo cubría las necesidades del Juzgado y del pueblo, quedando la campaña a merced de los alcaldes y tenientes, "quienes al necesitar los agentes de policía echan mano de ciudadanos trabajadores en perjuicio de sus intereses."⁵

La negativa del gobierno provincial a aumentar los efectivos iba acompañada de la recomendación de hacerlo con guardias nacionales, o sea, con los mismos campesinos avecindados en la campaña,⁶ sugiriendo "invite [...] a todos los hacendados para que esta-

³ Sobre el proceso de consolidación estatal: Natalio BOTANA, *El orden conservador*, Buenos Aires, Sudamericana, 1977; Tulio HALPERIN DONGHI, *Una Nación para el desierto argentino*, Buenos Aires, CEAL, 1982. También: Oscar OSZLAK, *La formación del Estado argentino*, Buenos Aires, Belgrano, 1982. Este último autor, sin embargo, al marcar una fuerte contraposición entre Estado-sociedad civil constituye al Estado como el único actor del proceso de consolidación.

⁴ Norberto ÁLVAREZ y Eduardo MÍGUEZ, "Morir en la frontera. Patrones de mortalidad en las Tierras Nuevas de la Provincia de Buenos Aires: Tandil (1860-1895)", *Siglo XIX*, México, 1989. También: Eduardo MÍGUEZ, "La movilidad social de nativos e inmigrantes en la frontera bonaerense en el siglo XIX: datos, problemas, perspectivas", *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, núm. 24, 1993.

⁵ Carta del procurador municipal Francisco Rodríguez al Ministro en 1863, Osvaldo FONTANA, *Tandil en la Historia*, Tandil, Vitulo, 1947, sin numerar.

⁶ Sobre la composición de los guardias nacionales: Juan Carlos GARAVAGLIA, "Ejército y milicia: Los campesinos bonaerenses y el peso de las agencias militares 1810-1860", *Anuario IEHS*, núm. 18, 2003.

blezcan una activa vigilancia en sus campos, cooperen en la prisión de los criminales."⁷

La correspondencia del gobierno provincial con el juez de paz evidencia las dificultades financieras del Estado provincial para proveer a los juzgados de paz de una mayor cantidad de efectivos policiales y de un personal que reuniera aptitudes para el desempeño de las funciones. En este sentido, los alcaldes eran los únicos encargados de la defensa de la propiedad privada y la seguridad de los habitantes en los cuarteles. Sin embargo, su tarea se veía limitada por carecer de armamento o de tenientes alcaldes competentes y en cantidad suficiente para el cumplimiento de las tareas designadas.⁸

Contexto y génesis de la institución policial

Entre 1860 y 1864, el carácter alarmante de las noticias que llegaban al pueblo de una posible invasión de indios envolvía de incertidumbre y alertaba a los pobladores. La guerra del Paraguay contribuyó a debilitar la defensa de la frontera retornando la inseguridad en la provincia de Buenos Aires. En 1870 se hizo realidad un malón a Bahía Blanca y Tres Arroyos, hubo una sublevación indígena en Tapalque en 1871 y en 1875 una invasión de indios a Azul.⁹ Sólo a fines de 1870 la línea de fuego de la frontera militar se alejó definitivamente de la región.

Los peligros no sólo provinieron de una relación con el indígena que por esos años se tornaba tensa. El 1 de enero de 1872, un hecho sangriento aterrorizó a los pobladores de Tandil. Una banda de gauchos asaltó el juzgado robando las armas existentes, produciendo una matanza de 33 extranjeros. Más allá de las causas de esta masacre, que encierran no sólo imperativos sociales y económicos, nos interesa remarcar cómo fue vivenciado este hecho por los habitantes del lugar, a fin de comprender las acciones tomadas y el contexto en el cual surge la institución policial.¹⁰

El juez de paz comunicó al gobierno provincial que en el momento de la noticia despertó a algunos vecinos. Además, ordenó a otros que encontró en su camino se presentaran armados a la plaza.¹¹ Un vecino cuenta en sus memorias: "el comandante y demás autoridades, proclamaron a los extranjeros para organizar la defensa. Españoles, franceses e italianos, nombraron sus jefes de patrulla. Esa primera noche estuvieron todos

⁷ Archivo Histórico Municipal de Tandil (en adelante: AHMT), *Biblioratos de Correspondencia*, Circular del Ministerio de Gobierno al Juez de Paz, Octubre 1865.

⁸ AHMT, *Biblioratos de Correspondencia*, Carta del Alcalde al Juez de Paz, 4-07-1871; *Copiadores de Notas de los Alcaldes al Juez de Paz*, 1869-1872, 1872-1880.

⁹ María M. BJERG, *El mundo de Dorotea. La vida en un pueblo de la frontera de Buenos Aires en el siglo XIX*, Buenos Aires, Imago Mundi, 2004, p. 111.

¹⁰ Al respecto: Hugo NARIO, *Tata Dios. El Mesías de la última montonera*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1976; John LYNCH, *Masacre en las Pampas. La matanza de inmigrantes en Tandil, 1872*, Buenos Aires, Emecé, 2001.

¹¹ Copia del informe del Juez de Paz en: Hugo NARIO, *Los crímenes de Tandil. 1872*, Buenos Aires, CEAL, núm. 5, 1983, p. 18.

dentro y recorriendo las calles [...] el pánico en el pueblo era terrible."¹²

La matanza puso en evidencia las falencias del juzgado en materia de seguridad. Las críticas a esta institución estuvieron acompañadas por pedidos de mayor control y previsión del orden. Los vecinos no sólo colaboraron en garantizar la seguridad del poblado. Motivados por un deseo de justicia nombraron una comisión encargada de pedir al gobernador más severidad en las penas a los criminales y manifestarle el sentimiento de desprotección. El gobernador, al mismo tiempo, comunicó la idea de establecer una comisaría, consultando a la comisión la persona indicada y el número de soldados que serían suficientes.¹³ La movilización de los vecinos, la buena voluntad del gobernador, junto con el consenso y consulta mutua, coadyuvó a la creación de la comisaría.

La comisaría de Tandil pasaba a conformar, junto con la de Azul, San Nicolás, Rojas, Pergamino, Mercedes, Bahía Blanca, La Verde, Ensenada y Tapalque las únicas comisarías de la campaña bonaerense.¹⁴ Su creación significó la limitación de las funciones del juez de paz, a quien los habitantes acusaban, entre otros cargos, de negligencia por no haber prevenido los hechos. Limitación, no pérdida definitiva de estas funciones, debido a que los alcaldes y los tenientes continuarían siendo necesarios y decisivos en el engranaje del sistema de seguridad de la campaña.

Aún en la década de 1870, la capacidad real del Estado provincial para proveer seguridad chocaba con la escasez de recursos humanos y materiales. Continuó intentando brindar soluciones consensuando con las autoridades locales y los vecinos, solicitando su colaboración y recomendando que: "si bien el pueblo tiene derecho de exigir que sus autoridades se ocupen siempre de su progreso, es conveniente que no lo espere todo de la acción oficial, que no puede satisfacer todas las aspiraciones legítimas, y que confíe más en su propia iniciativa"; sugería "nombre una comisión de los vecinos más influyentes, encargados de formar una asociación que coadyuve a mejorar la policía del partido."¹⁵

La colaboración de los habitantes en materia de seguridad se vio reflejada nuevamente con la revolución mitrista de 1874. Las fuerzas aliadas a Mitre destituyeron al juez de paz y al comandante. El pueblo quedó desprotegido, sin milicia ni policía, esta última llamada por el gobierno de Avellaneda. Un inmigrante comentaba: "Estaba presente el recuerdo de las matanzas del Tata Dios. Faltaban hombres para defender el pueblo."¹⁶ Por esto dio forma a una defensa civil conformando un Comité de Seguridad Pública. Los 100 miembros que lo componían operaban mediante una guardia permanente las 24 horas y

¹² Manuel SUÁREZ MARTÍNEZ, *Paladín del orden y gestor del progreso del Partido de Lobería. Apuntes Autobiográficos de 1845 a 1880*, Tandil, 1993.

¹³ Copia del documento en donde se informa la gestión de la comisión vecinal ante el gobierno, 18/02/1872, en: Hugo NARIO, *Tata Dios...* cit, p. 191.

¹⁴ Federico KETZELMAN y Rodolfo DE SOUZA, *Colección completa de leyes del estado y provincia de Buenos Aires desde 1854 a 1929*, Buenos Aires, Lex, 1930, t. IV, p. 289.

¹⁵ AHMT, *Bibliorato de Correspondencia*, Circular del Ministerio de Gobierno al Juez de Paz, 29/05/1872.

¹⁶ Juan FUGL, *Memorias de Juan Fugl. Vida de un pionero danés durante 30 años en Tandil-Argentina, 1844- 1875*, Traducidas por Alice LARSEN DE RABAL, Tandil, 1989, pp. 440-441.

también por guardias nocturnas que patrullaban el pueblo y la campaña. Su objetivo era "garantir la vida e intereses de todo extranjero y asegurar el orden público, prestando toda la cooperación que fuese solicitada por la autoridad local y ser necesario de pública notoriedad."¹⁷

La rápida capacidad de organización de una defensa, de la que participaban amplios sectores de la población, evidencia la poca confianza depositada en la protección estatal y la conciencia de su debilidad, pues sin mediar pedido de colaboración se predispusieron a armarse para prevenir hechos como los acontecidos el 1 de enero de 1872.

Quienes encabezaban la organización de la defensa conformaban la elite local, eran los estratos medios más elevados y los altos, que concentraban los cargos municipales. En la segunda mitad del siglo XIX, esta elite, que sin desplazar a los viejos sectores terratenientes fue incorporando a algunos exitosos inmigrantes, tomó el progreso del pueblo como una cuestión propia. Los inmigrantes tuvieron importante participación en el gobierno municipal y utilizaron diferentes canales de expresión de las necesidades del poblado, sea formando comisiones junto a nacionales para petitionar a las autoridades con fines específicos u organizándose para la autodefensa en 1872, 1874, 1893.¹⁸

La incapacidad del Estado provincial para aportar soluciones rápidas para garantizar el orden y la seguridad no sólo se manifiesta a través de hechos concretos como la matanza de 1872, la revolución de 1874, los ataques indígenas a pueblos limítrofes, sino también en los pedidos de colaboración a las autoridades locales y los habitantes para el restablecimiento del orden. Fracasado el intento revolucionario, el Ministerio de Gobierno solicitaba "el desarme de dichos rebeldes utilizando esas armas para distribuir las entre los vecinos que hagan la policía de ese partido para tomar cuatrerros y rebeldes que pretendan hacer armas contra la autoridad."¹⁹ Pese a que el Estado provincial dependía de las autoridades locales para restablecer el orden, los juzgados de paz manifestaban limitaciones para formar rápidamente una fuerza necesaria para proteger a los habitantes. Existía dificultad para reunir a los guardias nacionales y también para proveerlos de armas, dada su escasez. Además, aun de lograrlo, como en el caso de Tandil, no era suficiente para responder de forma simultánea al pedido de ayuda de otros juzgados, como al de Juárez ante el ataque de indios y al de Lobería ante la sublevación de un caudillo que apoyaba la revolución.²⁰

En definitiva, la correspondencia del Estado con el juzgado de paz muestra lo necesario que era para el Estado la colaboración de los habitantes, sea para contribuir con fondos para aumentar la policía, para que presten el servicio en calidad de guardias nacionales o para que ante situaciones excepcionales colaboren en restablecer el orden o mantenerlo. Frente a esta realidad, los vecinos se reunían, organizaban, armaban y cuidaban sus vidas e intereses.

¹⁷ AHMT, *Bibliorato de Correspondencia*, Acta de creación del Comité de Seguridad Pública, 20/10/1874.

¹⁸ Eduardo MÍGUEZ, "Política, participación y poder. Los inmigrantes en las tierras nuevas de la provincia de Buenos Aires en la segunda mitad del siglo XIX", *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, año 2, núm. 6-7, 1987.

¹⁹ AHMT, *Bibliorato de Correspondencia*, Carta del Ministerio de Gobierno al Procurador Municipal, 4/12/1874.

²⁰ AHMT, *Copiadore de Notas del Juzgado de Paz*, 12/12/1874, 13/12/1874.

La comisaría y su multiplicidad de funciones

La creación de la policía tenía como objetivo garantizar el orden y la seguridad individual. Para cumplir con una vigilancia que, además, posibilitara la protección a la propiedad privada, se estipuló junto con la creación de la comisaría de policía también la de Tablada. Sus funciones hasta 1880 estaban regidas por el código rural, cuya legislación mostraba la preocupación del Estado por regular el trabajo y afianzar la propiedad en una etapa de plena expansión económica. Sus funciones incluían controlar la propiedad del ganado introducido en la tablada para consumo del poblado, las patentes de tiendas móviles, las pesas y medidas de los pulperos, los robos de granos, frutos, etc., el daño de árboles, el acercar fuego a propiedades, el degradar caminos públicos. Asimismo, con el objeto de prevenir y controlar el orden, debía prohibir el uso de arma blanca en el pueblo, el juego de azar, la ebriedad, vigilar las casas de baile y de prostitución. También debía recoger los caballos de marcas desconocidas y que hicieran daños, atender los corrales, controlar la limpieza, la higiene en los períodos de epidemias, cobrar impuestos, auxiliar a las autoridades limítrofes ante ataques indígenas, controlar el tránsito, etc. En la década de 1870 también realizaba inventarios y tasaba daños. Los sumarios permiten ver que el comisario actuaba como un juez sumariando y emitiendo sentencia en casos de robos y heridas, funciones de exclusiva competencia de la justicia de paz, lo que sin embargo le fue permitido hasta la reestructuración policial del año 1878.

La comisaría estaba compuesta por 25 efectivos policiales; sin embargo, este número se vería reducido por el reiterado ausentismo y la desertión.²¹ La cantidad de efectivos y su falta de profesionalización no eran las únicas causas que explican la falta de una activa vigilancia; a ellas hay que sumarle el abanico de funciones a cargo de la institución y la falta de recursos económicos. Estas razones explican porqué en 1875 el aumento de efectivos, con la fusión de la partida de policía y la del juzgado, no produjo un cambio en las condiciones, ya que el aumento del control en el pueblo no se hizo extensivo a la campaña.

Las disposiciones relacionadas al reclutamiento, las leyes de represión de la vagancia y otras tendientes a afianzar la propiedad privada, como el uso de guías o marcas, o las relacionadas con el mantenimiento del orden (uso de armas, ebriedad, control del juego, etc.), costaban aplicarse por la propia debilidad estructural que caracterizaba a las instituciones encargadas del control y vigilancia. Los detenidos en la década de 1870 eran pocos y las quejas de falta de ejercicio del control reiteradas por el Estado provincial y el poder local.

²¹ AHMT, *Biblioratos de Correspondencia*, Carta del oficial admitiendo que la comisaría contaba sólo con ocho agentes, 18/2/1874.

Juzgado, policía y reestructuración policial

La creación de la comisaría no logró materializar una presencia efectiva ni brindar mayor control. El juzgado de paz implementó diferentes medidas para brindar mayor seguridad. Subdividir la campaña en mayor número de cuarteles chocaba con la imposibilidad de cubrir las vacantes de alcaldes,²² por lo que se ordenaba nombrar mayor cantidad de tenientes, recomendando que fueran aptos, de ser necesario extranjeros, y se remarcaba los lugares que necesitaban mayor vigilancia: "valiéndose para ello de los vecinos más competentes a fin de poder crear una autoridad suficiente a llenar las necesidades de cualquier momento sin tener que perder el mejor tiempo."²³

La correspondencia de los alcaldes con el juzgado de paz refleja la importante incidencia que tenía el robo de ganado y los conflictos interpersonales en la campaña, a la par que evidencia la dificultad para apresar a quienes delinquían. Ante un asesinato en una pulpería un alcalde informa: "se hace necesario que para ebitar estos hechos se tomen medidas no permitiendo ninguna clase de juego no menos el despacho de bebidas al mostrador en las casas de la campaña [...] pues en las distancias que quedan las pulperías no es posible cuando sucede un hecho como este estar al momento la autoridad pues cuando tiene aviso, el malechor tiene suficiente tiempo para fugarse."²⁴

En este sentido, la correspondencia de los alcaldes refleja la activa participación que tuvieron los vecinos cuando los alcaldes solicitaban su colaboración, sea como testigos en los apartes de ganado, para averiguar su procedencia, y también cuando se encontraban en apuros para apresar a quien delinquía. Esta colaboración era mucho más frecuente cuando estaba en peligro la propiedad privada y lo era menos cuando se trataba de conflictos interpersonales.

La inseguridad en la campaña no era sólo característica de Tandil. La correspondencia entre los juzgados de paz refleja que la desertión y la apropiación directa seguían vigentes y estaban facilitadas por una movilidad constante producto de una demanda permanente de mano de obra.²⁵ Como los recursos del Estado eran insuficientes para aumentar la policía, el gobierno provincial asignó, aunque no de manera permanente, al Batallón Guardia Provincial el servicio de policía en la campaña para tomar desertores y cuatrerros.

En este marco, en 1878, con el propósito de afianzar la propiedad privada y contribuir al mercado de trabajo en formación, se reestructuró la policía existente en la provincia de Buenos Aires, dándole una nueva organización y distribución del personal. Se estipuló la formación de once comisarías de policía de campaña en Luján, Las Heras, Chivilcoy, Arrecifes, Junin, 9 de Julio, Tapalque, Dolores, Juárez, Bahía Blanca, Tandil. Cada una

²² AHMT, *Actas de la Corporación Municipal*.

²³ AHMT, *Bibliorato de Correspondencia*, Carta del Juez de Paz al Alcalde del cuartel 7, 12/02/1877.

²⁴ AHMT, *Bibliorato de Correspondencia*, Carta del Alcalde al Juez de Paz, 1873.

²⁵ La modalidad delictiva sugiere una continuidad con la primera mitad del siglo XIX. En general, la mayoría de los robos, de pequeñas cantidades, fueron cometidos por uno o dos individuos en el ámbito de la estancia, chacra, pulpería, y los ladrones fueron personas con conexiones temporarias con la vecindad: Ricardo SALVATORE, "Los crímenes de los paisanos: una aproximación estadística", *Anuario IEHS*, núm. 12, 1997. También del mismo autor: "Reclutamiento militar..." cit.

contaba con treinta y ocho hombres, dos oficiales y dos sargentos, correspondiéndole ejercer vigilancia en los partidos aledaños. La comisaría de Tandil tenía a cargo la vigilancia en los partidos de Lobería, Balcarce, Ayacucho, Rauch.²⁶

Las comisarías de policía rural dividían al total de los subalternos en partidas volantes. Asimismo, el juzgado pasaba a contar nuevamente con una partida de soldados que debía encargarse de la seguridad del poblado. El sistema de vigilancia establecido debía funcionar sobre la base de los conocimientos que debían darle los alcaldes, teniente y vecinos sobre los lugares que necesitaran mayor vigilancia, dirigiendo especial atención a los desertores e infractores de la ley de enrolamiento, vagos y malentretidos.²⁷

Desde fines de 1878, a la par que aumentan los detenidos por la policía rural, aparecen nuevas causas de detención. Hasta 1878 habían sido uso de armas, escándalos y desórdenes, heridas, ebriedad; después de esta fecha, en su mayoría estarían relacionadas a robos de ganado y en un 50% a la falta de papeleta de enrolamiento, vagancia y no acreditar propiedad de ganado, causas que no constituyen menos del tercio de las detenciones hechas entre 1880 y 1881.²⁸

El propósito de esta reestructuración apuntaba a afianzar los mecanismos de control asociados a la frontera: las leyes de represión de la vagancia y el pasaporte de enrolamiento. Las causas de detención evidencian el intento por terminar con prácticas y estrategias vigentes desde la primera mitad del siglo, como el procurarse alimento y medios de movilidad quienes eludían el reclutamiento en el ejército, desertaban del mismo, o no se integraban al mercado de trabajo.²⁹

El aumento de arrestos, las causas de detención, como así también la multiplicación de condenas del juzgado de paz por vagancia al servicio de las armas, muestran a la policía y a la justicia apelando al recurso punitivo para recuperar el sujeto para el trabajo, afianzar la propiedad privada, al mismo tiempo que paliar la necesidad de hombres del Estado provincial.

La necesidad de recursos humanos era remarcada por el Estado, exigiendo aprehender infractores de la ley de enrolamiento para conformar el contingente con que debía contribuir la provincia para la formación del ejército. También la imposibilidad económica de formarlo por medio de enganchados, por cuyo motivo recomendaba la aprehensión de vagos para el recientemente creado regimiento guardia de cárceles. Además, sugería que a los individuos condenados por el delito de abigeato les cambiara la pena por la del servicio a las armas por igual tiempo.³⁰ Los destinos de los condenados muestran la falta de pro-

²⁶ AHMT, *Bibliorato de Correspondencia*, Decreto de creación de las comisarías de policía rural, 8/6/1878.

²⁷ Sobre esta figura delictiva: Fabián ALONSO, María BARRAL, Raúl FRADKIN, Gladys PERRI, "Los vagos de la campaña bonaerense: la construcción histórica de una figura delictiva (1730-1830)", *Prohistoria*, núm. 5, 2001.

²⁸ Con el propósito de analizar a quienes apuntaba la nueva reestructuración policial y su efectividad contabilizamos en este aparte sólo las detenciones hechas por la policía rural. De 29 detenidos en 1877 se pasa a 46 detenidos sólo por la policía rural en 1879 y a 35 en 1880. El juzgado también tuvo un importante papel en el control: sólo por vagancia entre 1878 y 1881 detuvo a 54 personas.

²⁹ Ricardo SALVATORE, "Reclutamiento militar...", cit.

³⁰ AHMT, *Bibliorato de Correspondencia*, Circulares ministeriales al Juzgado de Paz, 7/10/1878, 12/9/78, 1/8/79, 12/11/1879.

fesionalización de estas instituciones y las deserciones relativizan la efectividad que tuvieron como mecanismo disciplinador.³¹

Si bien el Estado, dentro de sus posibilidades, dirigió sus esfuerzos para que esta reestructuración funcionara, la revolución de 1880 marcó su fin. Ambas policías que habían sido llevadas a la ciudad dejaron nuevamente a la campaña bonaerense sin seguridad. Para su reestablecimiento inmediato se conformaron tres circunscripciones militares con los "vecinos que consiguieron reunir y armar, casi puede decirse a su costa."³² Finalmente, la renuncia de Tejedor, la intervención de la provincia y la federalización de la ciudad de Buenos Aires determinaron el fin de las comisarías rurales y la creación por ley de la policía de la provincia de Buenos Aires, con total independencia de la de la ciudad homónima.

La policía: su composición y su relación con la sociedad

La nueva organización de la policía en la provincia dispuso la creación de un departamento central, 9 secciones con comisarios inspectores y 20 comisarías de partido. El presupuesto para 1881 disponía de 9 escribientes comisarios inspectores, 20 escribientes de partido, 75 subcomisarios, 10 oficiales, 80 sargentos, 80 cabos, 1500 vigilantes.³³ La policía de la provincia empezaba a transitar un nuevo período en su historia.

En Tandil, el aumento policial no fue superior al experimentado por la población, como sucedió en Buenos Aires.³⁴ Si desde 1869 a 1881 la población de Tandil creció de 4.870 habitantes a 8.762, no sucedió lo mismo con los efectivos, cuyo número volvió a coincidir con el de 1872. Aunque para 1895 los efectivos prácticamente se habían duplicado, también el crecimiento de la población continuó siendo sostenido, alcanzando un total de 14.982 habitantes.³⁵

Hasta 1880, la base del plantel policial estuvo conformada por soldados y, a partir de esta fecha, por vigilantes. Analizando los listados del plantel policial vemos que, hasta 1877, de los 25 efectivos que conformaban la comisaría 3 a 6 abandonaban la institución al mes de haber ingresado en ella. En 1879, los documentos sugieren una estabilidad mayor, en la medida en que en este año y el siguiente se mantienen los mismos integrantes.³⁶

³¹ Eduardo Míguez ha cuestionado el supuesto papel disciplinador del ejército. Ver de este autor "Guerra y orden social en los orígenes de la nación argentina, 1810-1880", *Anuario IEHS*, núm. 18, 2003. Son continuas las filiaciones de desertores del Batallón Guardia de Cárceles que aparecen en el Juzgado de Paz, AHMT, *Biblioratos de Correspondencia*, 1880.

³² Informe del Interventor de la Provincia al Ministro del Interior en: Isidoro RUIZ MORENO, *La federalización de Buenos Aires. Debates y Documentos*, Buenos Aires, Hyspamérica, 1986.

³³ Federico KETZELMAN y Rodolfo ZOUSA, *Compilación completa de leyes del estado...* cit., vol. VI, p. 753.

³⁴ Sandra GAYOL, "Entre lo deseable..." cit., p. 128.

³⁵ Para ver el crecimiento poblacional: Norberto ÁLVAREZ y Eduardo MÍGUEZ, "Morir en la frontera..." cit.

³⁶ No contamos con los listados completos del plantel policial después de 1877, imposibilitándonos estudiar el grado de estabilidad en todo el período. Aun así, a través de los partes diarios policiales pudimos conocer su composición y visualizar las dificultades para conformar un plantel estable.

La duración de los miembros de la partida de policía dependía de las características de su conformación, la cual se formaba con guardias nacionales, obligados a servir durante un período por una paga. Durante la reestructuración de 1878, también muchos condenados por vagancia tenían como destino la partida de policía rural.

El intento de reclutar gente libremente tropezaba con los mismos obstáculos que en Buenos Aires. Ser policía era una actividad cargada de inseguridades, que requería un duro esfuerzo físico, además, era escasamente redituable económicamente, por los salarios bajos y los atrasos en los pagos. En contrapartida, representaba una rápida salida laboral para aquellos que no conocían a nadie por ser recién llegados al poblado. Isaac López expone que "no conocía a nadie absolutamente y me encontraba agotado completamente de recursos [...], inmediatamente en que me presente solicitando ser vigilante, me acepto el Sr. Comisario [...] se me dijo revistaría por un individuo Pedro Sanchez, vigilante que había fugado."³⁷

Es posible presumir, si aceptamos como válidos los discursos que recurrentemente se quejaban de la inestabilidad e incapacidad del plantel, que el ejemplo de Isaac López puede reproducirse con facilidad. Estos vigilantes eran improvisados y portaban consigo el analfabetismo y la falta de pericia en el manejo del arma. Los sumarios y partes diarios policiales muestran que la mayoría de los vigilantes no sabían leer ni escribir, no eran competentes en el manejo de las armas y no tenían conocimiento de cuáles ordenanzas debían hacer cumplir. Tampoco eran requisitos no haber tenido antecedentes delictivos, ya que la mayoría de ellos sí los habían tenido antes de ingresar a la institución, o en el desempeño del cargo. El gobierno solicitaba como únicas condiciones para ocupar el cargo de oficial, hombres que no fueran enfermos, viejos, que pudieran andar a caballo y supieran usar las armas.³⁸

¿Quiénes llegaban a ocupar el puesto de comisario? Como vimos, el gobierno provincial permitió que el primer comisario fuera nombrado por propuesta de la comisión vecinal; así se instauró una práctica que siguió vigente hasta fines de la década de 1870. A este cargo se accedía por recomendación del juez de paz, a tal efecto se elegía a un vecino reconocido, domiciliado y, por lo tanto, perteneciente a la comunidad local. Los antecedentes sugieren a personas que preferentemente hubiesen desempeñado el cargo de comisario municipal o tareas militares.

El Estado provincial, con el objeto de legitimarse y lograr mayor consenso en las autoridades locales y los habitantes en general, posibilitó que las autoridades locales propusieran la persona encargada de ejercer las facultades policiales en su comunidad.³⁹ La real significación que esto tenía para la población quedó evidenciada en las críticas que suscitó el cambio de situación después de 1878.

La creación de la policía de la provincia marcó un cambio en lo que respecta a la designación de los comisarios y oficiales, quienes ya no serían vecinos sino que arriba-

³⁷ *El Eco de Tandil*, sección 25/03/1883.

³⁸ AHMT, *Bibliorato de Correspondencia*, Circular del Ministerio de Gobierno, 27/08/1879.

³⁹ A partir de la década de 1820, el Estado provincial, con el objeto de legitimarse y lograr mayor consenso social, delegaba cargos públicos en los vecinos de la comunidad: Carlos CANSANELLO, "Domiciliados y transeúntes..." cit.

rían al pueblo para cumplir con una función pública. Esto no sería bien visto por la prensa, cuyas críticas correspondían a las que hacían los habitantes: "nos encontramos en la misma o peores condiciones de hace 8 o 10 años atrás. La policía de entonces adolecía de la falta de una organización adecuada y de un personal idóneo, pero como estaba supeditada a la autoridad de los Jueces de Paz generalmente el pueblo tenía una garantía en las relaciones de vecindad de estos magistrados, y en su conocimiento con respecto a las condiciones morales de sus administrados."⁴⁰

Para los vecinos era necesario que a la hora de hacer cumplir la ley la policía conociera a sus habitantes, si eran respetables, si no tenían antecedentes delictivos, en definitiva, no era lo mismo un delincuente común que un vecino reconocido por su *capital de honor*.⁴¹ La prensa criticaba los traslados porque "perjudican el buen servicio de la policía, porque además de que los comisarios necesitan para cumplir bien su cometido, conocer el partido y sus habitantes, por regla general comienzan por reformar o importar el personal."⁴²

Analizando la estabilidad de los comisarios, encontramos que su permanencia dependía en muchas ocasiones de la relación con las demás instituciones y el vecindario. El abuso de autoridad disparaba críticas y determinaba el traslado a otro destino. En definitiva, el consenso sobre los objetivos por los cuales la policía fue creada no necesariamente debía coincidir con el medio utilizado para alcanzar dichos objetivos. Existía consenso en que la institución debía defender la propiedad privada y resguardar la seguridad individual de las personas. Había acuerdo en que la policía cuidaba, protegía a los ciudadanos, que era una institución al servicio de la comunidad que garantizaba la continuidad del contrato social. Si bien había una idea generalizada de que debía haber castigo para el que transgredía, las discusiones se establecían en torno al tipo o intensidad del castigo. Los desacuerdos provenían porque los habitantes consideraban necesario que las autoridades respetaran los derechos de las personas, el abuso de autoridad y la brutalidad eran denunciados a la prensa o a la justicia, despertando la solidaridad hacia quienes lo sufrían.

¿Qué se entendía por abuso de autoridad? Privación ilegítima de la libertad, violación de domicilio, uso excesivo de la fuerza física. A través de una solicitada en el diario, un vecino informa que, a causa de haberle pedido un vigilante que escribiera un telegrama al jefe de policía por haber sufrido una paliza y no saber escribir "se presento el comisario [...] y dijo a un vigilante llévelo preso [...] no temo nada; soy bien honrado Sr. Farrulta, no tengo vergüenza, y no es Ud. ni nadie que pueda hacerme bajar la cabeza, porque tengo conciencia de jamás haber cometido ningún hecho que me denique [...] como las personas que vieron mi prisión ignoran la causa por la que fue quiero que queden las cosas en su lugar."⁴³

⁴⁰ *El Eco de Tandil*, sección 30/11/1882.

⁴¹ Concepto tomado de Pierre BOURDIEU, *Esquisse d'une theorie de la Pratique*, precede de Trois Etudes d' Ethnologie Kabyle, Geneve, Droz, 1972, cap. I.

⁴² *El Eco de Tandil*, sección 30/11/1882.

⁴³ *El Eco de Tandil*, sección 17/09/1882.

El honor era una premisa común, una idea moral, una cualidad, y una virtud necesaria para intentar posicionarse mejor en la sociedad.⁴⁴ La prensa era utilizada como medio de reparación de su reputación, atacada por el trato recibido y por haber entrado en una institución asociada con la detención y captura de criminales.

Relaciones con las demás autoridades

Podríamos preguntarnos si la creación definitiva de la comisaría generó fricciones, despertó reacciones y disparó competencias con otras esferas de poder. Siguiendo los documentos disponibles, la relación entre la comisaría y los alcaldes parece haber sido más bien armónica en todo el período, las peticiones de la primera eran cumplidas en su gran mayoría. Colaboraban con el comisario en tomar indagación a los testigos, hacían las citaciones para que se presenten a la comisaría y trataban de apresar a los delincuentes.

Las relaciones parecen haber sido diferentes con el juez de paz. Incómodo por la creación de la comisaría, el malestar del juez no debe dissociarse del contexto de fuerte tensión en el cual surge, que lo obligan a abandonar su cargo. El móvil central de los enfrentamientos provenía de la disconformidad por la falta de cumplimiento de las funciones que le eran asignadas más que de la competencia de facultades, sin desconocer que estas últimas existieron y también generaron tensiones.⁴⁵

Los reclamos en el cumplimiento de ordenanzas municipales llevaron a recortar las funciones del comisario, creando el puesto de comisario municipal y quitándole la atención de los corrales de abasto.⁴⁶ Se reintegraron dichas funciones al comisario sucesor, sin embargo, la situación no cambió y sería la misma Municipalidad la que pediría su destitución. Un asesinato en 1874 disparó la destitución del primer comisario; según relató el juez de paz, para capturar a los cómplices fue necesario el servicio de ciudadanos que redujeron a prisión a tres individuos y debido a la inexistencia de hombres disponibles tuvo que hacer la guardia junto a algunos vecinos.⁴⁷

A medida que la policía fue ampliando el control surgieron nuevos desacuerdos por la intensidad de las penas impuestas a los detenidos. La policía remarcó la importancia de la pena como ejemplificadora, solicitando penas más duras para los reincidentes. No se castiga para borrar un crimen, sino para transformar un culpable. El castigo debía llevar consigo cierta técnica correctiva.⁴⁸

⁴⁴ Sandra GAYOL, *Sociabilidad en Buenos Aires. Hombres, Honor y Cafés, 1862-1910*, Buenos Aires, Signo, 2000, p. 187. La violencia derivada del honor analizada por la autora ayuda a explicar muchos de los conflictos interpersonales sucedidos en Tandil.

⁴⁵ Por ej., tensiones provenientes de la designación por el Juez de Paz del oficial de la partida, AHMT, *Bibliorato de Correspondencia*, carta del Oficial al Juez de Paz, 1876.

⁴⁶ AHMT, *Bibliorato de Correspondencia*, Carta de la Municipalidad al Comisario 17/06/1873, 7/08/1873.

⁴⁷ AHMT, *Bibliorato de Correspondencia*, Carta del Juez de Paz al Gobierno pidiendo la destitución del Comisario, 19/02/1874.

⁴⁸ Michel FOUCAULT, *Vigilar y Castigar. Nacimiento de la prisión*, México, Siglo XIX, 1989, p. 132.

La dependencia económica de la policía con la Municipalidad para forrajes, alquiler de casa e insumos básicos también fue causa de fricción. Debido a la falta de presupuesto municipal, fueron constantes las quejas de la jefatura de policía y los llamados de atención del gobierno.

La institución policial en vías de consolidación

La creación de la policía de la provincia de Buenos Aires marcó el comienzo de la centralización y jerarquización de la actividad policial. Sin embargo, el proceso en el cual la policía fue redefiniendo sus roles y competencias llevó años. Sería a fines de la década de 1880 cuando la institución en Tandil comenzó a mostrar indicios de superar las limitaciones para ir conformándose en una institución preventiva del orden. La misma se fue consolidando de acuerdo a las directivas emanadas desde la jefatura de Policía y también conforme a los requerimientos de los vecinos y las necesidades planteadas por el aumento de la población.

Al hablar de consolidación de la institución haremos hincapié en tres aspectos que están relacionados y muestran, a su vez, diferencias de intensidad en su desarrollo. El primer aspecto es una mayor profesionalización del personal superior de la policía, el segundo un mayor control policial y el tercero una mayor independencia de la institución con respecto al poder judicial y municipal.

Profesionalización del plantel superior

Por profesionalización entendemos mayor idoneidad, capacidad e instrucción para el cumplimiento de las funciones propias de la policía. Estas cualidades permiten pensar, a su vez, un mejor desempeño de las funciones y una conducta acorde al puesto que se ocupa. Deteniéndonos en el plantel policial integrado después de 1880 por cabos y vigilantes, se evidencian recurrentes problemas de conducta y deserción, aunque con menor intensidad, casi a lo largo de todo el período estudiado. Aun así, es pertinente hablar de profesionalización; en ella juega un papel importante el plantel superior (comisario, subcomisario, comisarios inspectores, oficiales).

Rescatamos la importante función del plantel superior en menguar o hacer menos evidentes las limitaciones del plantel policial. Un mejor control de los subalternos, orientarlos en las tareas a desempeñar, castigar las infracciones, esclarecer aquellos hechos en que la policía estuviera implicada, como reafirmar las funciones de la policía y marcar la independencia de dicha repartición, dependía de quien estuviera al frente de la institución. La capacidad, información, instrucción, voluntad y conducta sirvieron en muchos casos para mejorar la imagen de la policía y permitieron que fuera adquiriendo una identidad propia desde fines de 1887.

La policía de Tandil, a diferencia de la de Buenos Aires que implementó diferentes medidas tendientes a formar su personal,⁴⁹ utilizó únicamente como mecanismos de dis-

⁴⁹ Sandra GAYOL, "Entre lo deseable..." cit., p. 133.

ciplinamiento la baja o la detención ante las faltas cometidas. Los partes policiales y sumarios muestran que desde fines de la década de 1880 los vigilantes que no cumplían con sus funciones eran arrestados y, según la seriedad de la causa, sumariados y remitidos al juez de paz, actitud muy aprobada por la prensa.

El fugaz pasaje por la policía de los funcionarios superiores en muchos casos obstaculizaba el inicio de reformas e impedía conocer a la gente, sus dificultades y necesidades, y granjearse las simpatías del vecindario. Desde 1883, por ejemplo, algunos comisarios no permanecieron más de cinco meses en el puesto. Si en la década de 1870, como indicamos, el tiempo de duración difiere, también lo hicieron las razones. En la década de 1870, el juez de paz era quien solicitaba la remoción, para la de 1880, a excepción del comisario Farrulta, eran órdenes de la jefatura las que motivaban cambios por ascensos o traslados. En 1887, por primera vez un comisario llevó tres años en sus funciones, duración que coincidió a su vez con el momento en que se hizo más fuerte el control policial. En 1895, un comisario se mantuvo en sus funciones durante cinco años, época clave en la consolidación policial.

En definitiva, a mediados de la década de 1880 se empezó a visualizar en Tandil la burocratización de la policía de la provincia de Buenos Aires. Fueron más continuas las visitas del comisario inspector, en un intento de colaborar y también controlar la conducta de los superiores, apareció la figura del subcomisario y se apagaron las críticas hacia los oficiales. Aunque los partes policiales insisten en la deserción, el robo y "la mala conducta" como problemas recurrentes, es evidente desde los últimos años de la década de 1880 el plantel superior ganó estabilidad, idoneidad y profesionalismo, y que principalmente a partir de la década de 1890 fue posible hacer carrera en la institución, por antigüedad o en forma meritocrática.

Los esfuerzos del plantel superior se dejaron vislumbrar en un intento por mejorar la imagen de la institución corrigiendo las conductas inapropiadas de sus subalternos y también en el ejercicio de un mayor control policial.

Mayor control policial

Dada la importante concentración de habitantes en el pueblo, la policía dirigió especial atención al control de este espacio, donde concentró a la mayoría de los agentes. Desde la década de 1880, los partes diarios de la policía muestran un incremento en los arrestos por contravenciones, evidenciando una mayor preocupación por el orden público.⁵⁰ El promedio mensual de arrestos creció y desde 1887 se hizo notar con más fuerza y en forma más continua. El promedio mensual más bajo fue en 1899, con 23 detenidos, el máximo se registró en 1896, con un promedio mensual de 44 detenidos.⁵¹

⁵⁰ Como lo define Beatriz Ruibal, las contravenciones están referidas a acciones que, no consideradas delictivas, infringían el comportamiento socialmente aceptado, ebriedad en lugares públicos, exhibición de prostitutas, actos obscenos, vagancia y exceso de lenguaje en vía pública: Beatriz RUIBAL, *Ideología del control social...* cit.

⁵¹ Hemos contabilizado el promedio mensual de detenciones por contravenciones al año. Construimos una matriz de datos con 2.800 detenidos. De la década de 1870 tomamos los años que van de 1873 a 1877, de la década de 1880 los años 1881, 1882, 1883, 1887, 1888, de la década de 1890 los años 1892, 1894, 1896, 1899 y 1901.

Si bien en las décadas de 1880 y 1890 el nivel de arrestos por contravenciones no fue uniforme, la diferencia con respecto a la década de 1870 es muy importante. La institución se estaba erigiendo en preventora y controladora del orden recién desde 1880. El bajo nivel de arrestos en la década de 1870 evidencia que, aunque el crecimiento poblacional fue importante, el control y la vigilancia no lo fue tanto, ni en el poblado ni en la campaña, razón por la cual los dos primeros comisarios fueron relevados.⁵²

Analizando el tipo de contravenciones, se observa que partir de la década de 1880 hubo un gran aumento de detenidos por ebriedad y desorden. El crecimiento de la población, la imagen de caos que tenían las autoridades sobre el espacio de la ciudad, reforzó el papel del alcohol como uno de los responsables del desorden.⁵³ Si calculamos el porcentaje de detenidos por ebriedad sobre el total de detenciones por contravenciones, el año 1875 registra el mayor porcentaje (21%) de la década de 1870; en las décadas de 1880 y 1890 el porcentaje de detenidos por ebriedad no disminuyó de 43%.

El interés por extender el orden llevó a la policía a determinar los ambientes que podían producir conductas anormales; al igual que en Buenos Aires, la calle era el espacio público que generaba mayor atención, por albergar a los que atentaban contra la moral y las buenas costumbres.⁵⁴ Los despachos de bebidas y las casas de prostitución serían los que generarían mayor preocupación en el espacio de lo privado.

Los partes diarios policiales muestran que la mayoría de los detenidos eran de sexo masculino y definidos como jornaleros. Las pocas mujeres detenidas eran en general prostitutas, no sabiendo, para la mayoría de los casos encontrados, leer ni escribir. El mayor control coincide con el crecimiento del flujo de extranjeros, el porcentaje de extranjeros pasa de 27% en 1881 a 33,5% en 1895.⁵⁵ Las nacionalidades son heterogéneas, predominando los extranjeros sobre los nativos, los primeros son italianos, para seguir luego los españoles y los franceses.

A medida que las oportunidades económicas de movilidad social, propias de una región de frontera, se achicaban en la década de 1890, crecían los sectores bajos y, por ende, aumentaban las medidas de control social.⁵⁶ El objeto de control eran los sujetos cuyos vicios atentaran contra la moral. Además, el discurso policial tomó de la criminología positivista el concepto de estado peligroso, la vagancia se orientaba hacia la delincuencia. Esto significaba que el individuo ya no era juzgado por el acto que realizaba sino por el que pudiera realizar.⁵⁷

La organización de la policía de la provincia en 1880 fue similar a la efectuada en la reestructuración de 1878, aunque ahora cada comisaría concentraría las funciones poli-

⁵² El promedio mensual de detenciones fue en 1873: 7, 1874: 7, 1875: 12, 1876: 6, 1877: 3, 1881: 29, 1882: 15, 1883: 24, 1887: 24, 1888: 29, 1889: 25, 1892: 29, 1894: 32, 1896: 44, 1899: 23.

⁵³ Sandra GAYOL, "Ebrios y divertidos: la estrategia del alcohol en Buenos Aires, 1860-1900", *Siglo XIX*, 1993. También de la misma autora: *Sociabilidad en Buenos Aires...* cit., cap. 3.

⁵⁴ Beatriz RUIBAL, "El control social y la policía de Buenos Aires 1880-1920", *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana "Dr. Emilio Ravignani"*, tercera serie, núm. 2, p. 77.

⁵⁵ Estadística tomada de Eduardo MÍGUEZ, "Morir en la frontera..." cit., p. 15.

⁵⁶ Eduardo MÍGUEZ, "La movilidad social..." cit.

⁵⁷ Beatriz RUIBAL, "El control social..." cit., p. 79.

ciales, en campaña como poblado; nuevamente se pretendió subdividir a los agentes en partidas volantes. Éstas debían estar en continuo movimiento, con excepción de las que quedaban a cargo del pueblo. El objetivo apuntaba a no descuidar la vigilancia en el campo, controlando el robo de ganado y el orden.⁵⁸ Sin embargo, la mayoría de los efectivos se concentraron en el pueblo, objeto de creciente atención policial.

En la década de 1880, el aumento del control en el poblado no se reflejó en el área rural. Sería recién en la década de 1890 cuando la policía aumentó el control en la campaña, la cual ya la igualaba en población. El cuartel 7 se convirtió en un importante centro agrícola y comercial, por lo cual en 1895 se estableció allí una subcomisaría, con la función de controlar el orden y afianzar la propiedad en la campaña. En definitiva, fue a fines del siglo cuando un mayor control se hizo sentir en este punto, vigilando y también dirigiendo los esfuerzos en aprehender a quienes delinquían, eclipsando de esta manera la autoridad de los alcaldes en el control del orden en los cuarteles.

El marcado aumento de los arrestos en Tandil hacia fines de la década de 1880 convivió con el abanico de funciones que parece haber sido sustancial y defensorio de la policía argentina. Si en Tandil sucedía lo mismo que en Buenos Aires, el campo de acción de la policía era muy extenso, esto no redundó en una disminución en los niveles de arrestos como sucedió en Buenos Aires para el decenio de 1890.⁵⁹ En éste, la policía de Tandil se fue diferenciando de la policía de la ciudad de Buenos Aires, la cual se recargó de una amplitud de funciones que marcarían una contradicción con la modernización de la policía de ciudades de Europa occidental y EE. UU., que también fueron delimitando sus funciones.⁶⁰

Delimitación de las funciones

La causa por la cual Tandil no registró el acentuado descenso en el nivel de arrestos por contravenciones que experimentó Buenos Aires en la década de 1890 fue que la policía de Tandil manifestaría una predisposición menor en lo referente al cumplimiento de una multiplicidad de funciones que no tuviesen al orden público y la seguridad como prioridades básicas.

Las fuentes muestran que en la década de 1880 la comisaría fue abandonando las funciones que no eran propias de la seguridad y el mantenimiento del orden. A medida que la región perdió su condición de frontera se alivió la presión reclutadora de hombres, lo cual se manifestó en una política de control ya no dirigida a la persecución de desertores, infractores de la ley de enrolamiento, o en auxiliar a las autoridades limítrofes ante ataques indígenas.

⁵⁸ *Reglamento de Policía de la Provincia, Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires de 1880*, La Plata, Taller de Impresiones Oficiales, 1917, pp. 684-699.

⁵⁹ Para los niveles de arrestos: Julia BLACKWELDER y Lyman JOHNSON, "Estadística criminal y acción policial en Buenos Aires, 1887-1914", *Desarrollo Económico*, núm. 93, 1984.

⁶⁰ *Ibid.*

La municipalidad, motivada por la poca atención policial, fue delegando en nuevos empleados las funciones de cobrar impuestos, atender los corrales de abasto, controlar la limpieza. Más que por el deseo de delimitar la jurisdicción municipal, la medida se tomaba para aumentar el control, por lo cual no se deslindó completamente a la policía de dichas funciones y siguió adjudicándole las funciones relacionadas con el aspecto estético de la ciudad. Sin embargo, la policía se encargó de focalizar la atención en funciones que mostraban una preocupación mayor en el orden, la vigilancia y la prevención, para lo cual debió delimitar las funciones y atribuciones de los demás poderes para con ésta.

La mayoría de las funciones del reglamento policial estaban relacionadas con el orden y la defensa de la propiedad privada; pocas no lo estaban, como apagar incendios, controlar los caminos y las patentes de los vendedores ambulantes. Sin embargo, la policía también estaba encargada de controlar las infracciones a las disposiciones municipales y algunas de ellas no se relacionaban con la seguridad.

A fines de la década de 1880 se pasó a ignorar las disposiciones que tuvieran que ver con la estética o la limpieza, hasta negarse abiertamente a su cumplimiento. No es casualidad que menos del 1% de las contravenciones correspondan al cumplimiento de órdenes referidas al cuidado estético del poblado. La policía sólo cumpliría las funciones relacionadas con el orden, especificadas por la municipalidad en 1887 en las disposiciones de la Policía Urbana y, en menor medida, las de tránsito.

Obviamente, esto trajo ciertas tensiones con la Corporación Municipal y el juez de paz; dichas instituciones consideraban necesario mayor control, pero también el cumplimiento de otras funciones que no tenían que ver con el mismo, principalmente cuando los empleados municipales eran tan pocos que no podían cumplir con dichas funciones. Con motivo de órdenes emanadas de la Municipalidad con relación al cuidado de la plaza principal, el comisario responde: "mal interpreta la misión de la policía [...] referente a la Plaza siendo así que la encargada de velar por el cuidado y conservación de sus paseos públicos es la intendencia o sea los empleados que para ese objeto debe tener, sin pretender que la policía se convierta en cuadrilla municipal."⁶¹

La concentración de negocios sin patentes ni licencia municipal en el cuartel 7, donde se hallaba la subcomisaría, no llevaba a multarlos. En tal sentido, cuando se pidió la colaboración en la inspección de los negocios sin patentes, el comisario informó no poder distraer el personal de la comisaría en tareas de la intendencia.⁶² Una razón que, sin duda, llevó a crear el puesto de comisario municipal de campaña en enero de 1897.

La negación del cumplimiento de estas funciones no obedecía a una mala predisposición de la institución policial para cooperar con los demás poderes, más allá de que hayan existido tensiones entre ellos. La razón fundamental residía en disponer de la mejor manera de los efectivos policiales y priorizar las funciones consideradas más importantes y específicas de la institución. Por lo tanto, lo que permitió que el control del orden no decrezca, sino que aumente en algunos años de la década de 1890, era una policía que fue

⁶¹ AHMT, *Bibliorato de Correspondencia*, Carta del Comisario al Intendente, 1894.

⁶² *Ibid.*

delimitando sus funciones y también la competencia de atribuciones de los demás poderes para con ésta, remarcando sus deberes, pero también sus derechos y su papel en la sociedad.

La policía tampoco se recargó de nuevas responsabilidades relacionadas con la minoridad, mendicidad y el bienestar social, como sí sucedió con la policía de capital.⁶³ No distrajo su personal en fundar asilos o crear otras instituciones bajo su dirección, lo cual no significó que fuese indiferente a estas problemáticas; en situaciones particulares como epidemias colaboró en el control de la limpieza y cuidado de los enfermos.

Para un mejor control de un máximo de 40 efectivos policiales de la comisaría, la distribución se daba de la siguiente manera: la mayoría de los efectivos se establecían en las paradas de las cuadras donde más vigilancia se requería, principalmente en el radio céntrico, donde estaban ubicados los locales públicos (fondas, casas de prostitución, almacenes, academias de baile), y también en la estación del ferrocarril, un promedio de cuatro controlaba la cárcel, otros la comisaría, cuatro se establecieron en las canteras en 1887. En la década de 1890, la subcomisaría de Vela contaba con cuatro agentes.

Que la institución policial, al haber ido ejerciendo un control mayor, principalmente en el poblado, haya generado resistencia al inmischirse en los espacios considerados privados,⁶⁴ porque actuaba a veces con brutalidad o porque no se comportaba de la misma manera con todos los individuos, no significaba que en muchas oportunidades su presencia no fuese reclamada y pedida por la población.

La creación de la subcomisaría, el establecimiento de un destacamento en las canteras de cerro leones y la movediza, el ejercicio de mayor vigilancia cerca de los locales públicos o la implementación de rondines nocturnos encargados de controlar la propiedad privada fuera del poblado respondían a una preocupación por el orden, proveniente de las autoridades, la prensa y los vecinos, que presentaban sus quejas escritas a la Municipalidad. A través de estos pedidos y quejas podemos conocer de las inquietudes en cuanto a la seguridad y la manera en que la policía respondía a ellos.

Conclusión

En la década de 1860, las autoridades locales solicitaron el aumento de efectivos policiales, lo cual no se efectuó por la escasez de recursos económicos. El disparador del aumento de efectivos, con la creación de la comisaría, fue un hecho sangriento que conmocionó y movilizó a la población demandando mayor seguridad. Con el objeto de restablecer la tranquilidad, el Estado provincial escuchó los requerimientos y consensuó con la población las medidas a aplicar. Así fue como la conformación de la policía se vi-

⁶³ Beatriz RUIBAL, "El control social..." cit.

⁶⁴ Los habitantes consideraban que sus disputas eran privadas y como tales merecían dirimirse. La policía simbolizaba la fuerza exterior que se interponía a un despliegue y exhibición de fuerza físico personal y actuaba en detrimento de ese capital individual que para muchos era el único posible: la fuerza física. Sandra GAYOL, "Entre lo deseable..." cit., p. 133.

sualizó como una institución que reportaría mayor tranquilidad y seguridad.

Sin embargo, la seguridad, el control y las funciones de policía no pasaron a ser de exclusiva competencia de la comisaría. La policía local tuvo una fuerte dependencia del juez de paz, de quien dependía el nombramiento del comisario, su destitución y las funciones encomendadas. Además, por sus mismas limitaciones, los alcaldes y los tenientes continuaron siendo elementales en el engranaje del sistema de seguridad hasta entrada la década de 1890.

El punto de partida para que la institución desarrollara una tradición propia y se independizara del juzgado de paz fue la creación de la policía de la provincia de Buenos Aires, la cual determinó la centralización de la institución, la jerarquización y la reglamentación de las funciones desde la misma institución. A medida que la institución fue superando sus limitaciones -la falta de profesionalización, la multiplicidad de funciones y la dependencia económica- fue afianzando su rol, delimitando las competencias del juzgado de paz y apropiándose de espacios y funciones que había dejado vacantes a cargo de otros funcionarios.

El Estado en proceso de consolidación consensuó con la sociedad al necesitar su colaboración, ya sea económica, con el objeto de aumentar los efectivos policiales, para afianzar la propiedad privada, o para restablecer el orden. Las instituciones encargadas del control y vigilancia reflejaron la propia debilidad del Estado provincial, que tardó en materializar una presencia efectiva. Frente a esta realidad, concientes de sus limitaciones, los habitantes no se quedaron inmóviles, se reunieron, organizaron, armaron, defendieron sus vidas e intereses.

A través de la historia de la institución policial vemos un Estado que se consolidaba respondiendo a las necesidades planteadas por el aumento de la población, para lograr un mejor control y prevención del orden, y también atendiendo las inquietudes y necesidades de los habitantes, cediendo espacios, también iniciativas y escuchando requerimientos.

En definitiva, atender a la sociedad en la que surge la institución policial, al contexto, nos permitió ver que el Estado, en su etapa formativa y aun en la de consolidación, mantuvo una relación con la sociedad civil signada por la imposición y coacción pero también por la colaboración y consenso. La institución policial no pudo erigirse utilizando únicamente la coerción. En este proceso convivieron, no sin tensión, la coerción, la cooptación, el consenso y la comunidad de intereses. Con la entrada al nuevo siglo surgirían nuevos desafíos, serían los movimientos sociales de los obreros organizados. En esta otra etapa de su historia la coerción policial tomará, sin duda, protagonismo.