

## ENTRE LO DESEABLE Y LO POSIBLE

### PERFIL DE LA POLICÍA DE BUENOS AIRES EN LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XIX\*

SANDRA GAYOL\*\*

Las espectaculares transformaciones que afectaron a la ciudad de Buenos Aires en la segunda mitad del siglo XIX dispararon y agilizaron el proceso de reorganización y modernización de la policía.

Sacudida a la vez que desorientada por los cambios de una ciudad que nunca dejó de visualizar como un caos, la institución policial trató de estar presente en las aristas y rincones más variados. Tanto por la voluntad de extender sus áreas de influencia como por el espacio vacante dejado por la Municipalidad que tardó mucho tiempo en materializar su presencia efectiva, la policía tuvo a su cargo diversas y variadas funciones.

Es así como junto a sus actividades específicas como lo eran el "orden y la seguridad públicas",<sup>(1)</sup> la policía se encargó también del cobro de los impuestos municipales, del aseo y embellecimiento de la ciudad, garantizó el alumbrado de las calles, en determinadas ocasiones administró justicia, se abocó al mantenimiento de los cementerios, apagó incendios, levantó censos y hasta compró el mobiliario que requería la curia.

---

\* Una versión preliminar de este artículo fue presentada en las "4tas. Jornadas Interdepartamentos/Escuelas de Historia", celebradas en la Universidad Nacional de Mar del Plata en Octubre de 1993. Quisiera agradecer las valiosas sugerencias realizadas en esa oportunidad por la comentarista Prof. B. Ruibal. Un especial recuerdo para J.C. Grosso a manera de agradecimiento por los sugestivos comentarios que realizara a una versión de este artículo.

\*\* IEHS, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

Su acción cotidiana aparece puntual a la vez que discontinua, tan ineficaz como brutal. Estos zigzagueos comportamentales, la apropiación de actividades que correspondían a otras dependencias del Estado y su intervención cada vez más pronunciada en esferas que pertenecían al dominio privado; despertaron reacciones tanto como adhesiones hacia la institución policial devenida en tema permanente de opinión y de disputa.

Son múltiples los ejemplos que pueden invocarse en este sentido. Las referencias a las tensiones complejas y contradictorias se vehiculizaban en las prácticas diarias de una población que convive mal con la institución policial, y en la prensa de la época que la invocaba a través de aplausos fervorosos y de la crítica mordaz.<sup>(2)</sup>

La institución policial no esquivó las críticas y respondió a los embates recibidos exhibiendo su arista más visible: el plantel de sargentos, cabos y vigilantes encargados del servicio de calles devino en el eje casi excluyente de sus argumentaciones tendientes a explicar la causa de sus males.

Infinitos son los desafíos que deberá afrontar la Policía de la Capital. Innumerales las medidas dictadas para reorganizar y aggiornar la institución. Sin desconocer el complejo proceso de reorganización que la afecta, en este artículo centraremos el análisis en la base policial. Estudiaremos la composición y el perfil de los sargentos, cabos y vigilantes, es decir, de los encargados con su trabajo cotidiano de materializar la función central de la policía como era el "orden y la seguridad pública".

Si el servicio de calles estuvo lejos de despertar adherentes, retener a los ingresantes en sus puestos para formar un plantel estable fue sin duda un problema mayor. La huida o abandono de las funciones impedía, según la institución, tener una "policía decente, dignificada y perfecta". Esto es: "integrada por individuos probados que inspiran plena fe en su conducta y en sus aptitudes; morales, de reputación pura, que dignifiquen el empleo y encuentren en él consideraciones relativas y una existencia cómoda para sí y para los suyos... agentes a quienes no se vería en las pulperías apurando un vaso o armando camorra... que estén en todas partes y en todo momento...".<sup>(3)</sup> Intentaremos explicar los motivos de esta incapacidad o dificultad en un momento en que cientos de hombres mayoritariamente extranjeros piden alistarse en sus filas.

Para saber cuáles son las causas y qué factores invocar para aproximar una respuesta consideramos que se debe atender tanto a las características del personal y las funciones que tenía que desempeñar como a la representación que tenían de su actividad. La policía gustaba responder a las críticas insistiendo en la "naturaleza de la base". Si la procedencia social del agente puede explicar muchas "indisciplinas" individuales, no alcanza para una explicación del conjunto. La tensión que provoca la penetración policial en esferas consideradas privadas y su vocación de dirimir como un atentado al "orden público" comportamientos y prácticas de exclusiva pertenencia individual, (y que como tales merecían resolverse) están en la génesis de los comportamientos y explican no pocas "ineficiencias". Finalmente

la policía era una de las vías para ingresar al mercado de trabajo. La función de sargento, cabo o vigilante era fácilmente intercambiable con la de peón o jornalero. Si este entrar y salir se inscribe en los rasgos ya señalados del mercado de trabajo en Buenos Aires signado por una escasa especialización y una fuerte movilidad ocupacional y geográfica,<sup>(4)</sup> no dejará de presentar serios problemas por el tipo de servicio exigido por la actividad. Por ello, las posibilidades ofrecidas por el mercado de trabajo así como las medidas emanadas desde la policía para retener a su plantel también serán analizadas.

A partir de 1821 cuando se sella su acta de nacimiento una vez suprimidos los cabildos, la policía comienza a establecer las estructuras de base y las reglas de procedimiento en las que apoyaría su accionar. Delineadas a grandes rasgos durante la primera mitad de siglo comienzan a precisarse (si bien algunas medidas no se implementan inmediatamente en virtud de la recurrente falta de presupuesto) a partir de la década del '60. Redefiniendo permanentemente sus fronteras y buscando mantener y controlar a su propio personal, toda mención a los empleados destinados al servicio de calles oscilaba entre la crítica descalificatoria y la aceptación resignada. Resaltar sus obligaciones y el castigo correspondiente por un mal desempeño en sus funciones fue la tónica mantenida hasta la segunda mitad de siglo para un cuerpo de vigilantes que no requería prácticamente condiciones de ingreso.

El curriculum exigido para formar parte de la institución estaba lejos de ser colmado por antecedentes que tuvieran relación con la profesión. Desde la cima representada por el Jefe de Policía<sup>(5)</sup> hasta sus representantes directos en la sección como eran los comisarios,<sup>(6)</sup> tenían un pasado colmado con actuaciones y contactos políticos más que con "experiencia" y conocimiento de las funciones policiales. Estas autoridades no generadas desde la institución e impuestas desde la "calle", como se decía en la época, tenían como subordinados a individuos cuyo historial en la mayoría de los casos desconocían.

En efecto, la recomendación de un particular o del comisario de sección<sup>(7)</sup> fueron condición suficiente para acceder al empleo. Desde 1834 cuando se crean los "vigilantes de día" y los serenos<sup>(8)</sup> hasta 1868 no hubo ningún tipo de requerimientos salvo la genérica y elemental condición de "buenos antecedentes". Este indispensable *background* no parece haberse constatado en la práctica, al menos si aceptamos las críticas irradiadas desde la misma institución policial. Un discurso policial que insiste hasta el hartazgo sobre una base indisciplinada e inestable, junto con el decreto del 14 de Febrero de 1852 son indicadores en este sentido. Este decreto recomendaba atender "al mérito y a las aptitudes de los hombres, pero que en iguales circunstancias se prefiera siempre la honradez a la idoneidad".<sup>(9)</sup> Las exigencias de moralidad fueron completadas en 1868 con la necesidad de tener buena salud y ser bien conformado, saber leer y escribir, haber sido militar o guardia civil y tener buena conducta.<sup>(10)</sup>

Esta declaración viene más a llenar un vacío reglamentario que a modificar la extracción de un cuerpo que no cambiará sustancialmente a lo largo del siglo. Cualidades que hoy suenan como indispensables y que se imponían como necesarias en la época para el funcionamiento de la institución resultaron extremadamente difíciles de satisfacer. No tanto, como interpretaba la policía, por la extracción de quienes se proponían para el cargo, sino por que la amplia mayoría del cuerpo social carecía de estos saberes.

¿Quiénes integraban el plantel policial? Conocer con precisión la procedencia y la filiación del personal<sup>(11)</sup> es imposible. Si una caracterización desmenuzada debe reemplazarse por alusiones más generales y por la invocación de casos particulares, los documentos que nos sirven de guías no nos impiden distinguir modelos permanentes. Los casos individuales registrados en los Libros de Notas y los propios discursos policiales nos permiten esbozar la figura del plantel policial. Antiguos integrantes del ejército de línea que se incorporaban una vez finalizado su contrato así como los condenados por delitos menores fueron rostros permanentes. Aceptados los primeros por suponerlos diestros en el empleo del arma y tolerados los segundos pues no había demasiada opción, brindaron más problemas que soluciones.

La policía no ignora ni es indiferente a los malestares provocados por el accionar de su tropa. Justamente pensando en la procedencia de sus subordinados se levantan las voces que reclaman honradez. La denuncia de la "naturaleza" o extracción social de su plantel fue una actitud permanente: la Revista *Anales de Policía* en noviembre de 1872 consideraba que: "... con la base sobre la que se asienta, nadie por más esfuerzo que le consagre, hará una policía digna de un pueblo como Buenos Aires...". La acusación útil en más de una ocasión para justificar y responder a las críticas, fue acompañada por la constatación descarnada de las limitaciones para revertir ese estado de cosas. Pues "...tendrá por mucho tiempo que componerse de estos elementos, que así tales cuales son no se encuentran sin dificultad...".<sup>(12)</sup> No había mucho que elegir.

Una tensión permanente entre voluntad y deseo de cambiar la tropa e imposibilidad de hacerlo atraviesa el accionar policial a lo largo del siglo. En 1860 dos tercios del plantel estaba integrado por presidiarios y soldados.<sup>(13)</sup> La llegada de inmigrantes modificó en parte esta situación al incorporarse un número importante de extranjeros. En 1872 sobre 1985 hombres sólo 332 eran argentinos. El resto se repartía entre extranjeros de diversas nacionalidades: 717 italianos, 659 españoles, 112 franceses, 46 alemanes, 35 paraguayos, 26 ingleses, 21 uruguayos, 15 belgas y 2 chilenos.<sup>(14)</sup>

El ingreso de extranjeros si bien permitía cubrir las vacantes introdujo problemas adicionales a los ya existentes. A la escasa formación de un personal en su mayor parte analfabeto que se convertía en agente por haber cometido un delito y

que nunca dejaba de bordear la marginalidad, se sumaba la incorporación de extranjeros que desconocían la ciudad y hasta el propio idioma:

"El vigilante 1002 Saverio Elias, italiano, al servicio de esta sección es completamente inútil como agente de seguridad y ruego a Ud. se sirva disponer su separación. No tiene maneras ni inteligencia, falta con frecuencia, se embriaga, no habla el idioma y ni siquiera conoce las calles de su sección".

"Me dirijo a Ud. pidiéndole quiera ordenar sean cambiados por otros agentes los vigilantes Celestino Romero de la Secc. 19 y Juan Grecco de la 28 el primero por no conocer las calles donde vive y con menos razón las de la ciudad y ser tan torpe que a pesar de repetirle 4 o 5 veces las cosas más insignificantes no se consigue que las cumpla y el segundo por no conocer ni una sola palabra del idioma del país y ser tan torpe como el otro. Romero anoche abandonó su puesto y buscado por el oficial de calle lo vio venir de la secc.13 diciendo que había ido a conversar con el vigilante de dicha sección".<sup>(15)</sup>

"Inútil para el servicio". He aquí la frase repetida con insistencia fatigante. ¿Qué realidades encierra? La ebriedad, el quedarse dormido en la parada, abandonar el servicio y frecuentar los bares, cafés y billares, así como "dejar escapar" a un presunto culpable se resumen en este enunciado. Si bien no podemos determinar las virtuales modificaciones en la incidencia que tuvo cada una de estas "contravenciones" como principal causante de la expulsión del plantel a lo largo del tiempo, los *Libros de Notas* arrojan luz sobre los "inútiles" que han sido dados de baja.

Si tomamos como ejemplo la sección XX de policía (La Boca) que por ser una de las más pobladas de la ciudad y de gran actividad comercial mereció una atención especial, vemos que entre el 31 de Marzo y el 27 de Diciembre de 1877 de un total de 62 vigilantes 53 dejan de cumplir funciones después de haber sufrido arresto en más de una ocasión. De este total de 53, 30 son expulsados por ebriedad, cinco por frecuentar bares, cinco por faltar al servicio, cinco por quedarse dormidos en su parada, tres por llevarse las prendas, tres por pedir ellos mismos su baja y en dos casos no se especifica.<sup>(16)</sup>

Estas conductas de algunos se adosaban a otras limitaciones que compartían todos. Carecer de rudimentos primarios como el saber de la lectoescritura fue uno de ellos. Si el analfabetismo trascendía ampliamente al plantel policial para incrustarse en la mayoría de los habitantes, presentó serios problemas por el propio modo de funcionamiento de la policía.

En 1902 el 20% de los agentes no sabían leer y escribir y recurrían a vecinos o transeúntes para hacer las anotaciones de los procedimientos en que les tocaba intervenir.<sup>(17)</sup> A individuos que no sabían leer los manuales que todos tenían que llevar consigo a partir de 1885 y que contenían las disposiciones por las que debían velar, se sumaba la situación de quienes no sabían empuñar un arma. La policía no desconoce el problema como tampoco se muestra inactiva. Busca implementar

medidas tendientes a formar a su personal si bien la falta de presupuesto impedía su continuidad y abortaba casi de inmediato las buenas intenciones.

La impresión de 1500 ejemplares del *Manual para Sargentos, Cabos y vigilantes*,<sup>(18)</sup> la reunión obligatoria de los jueves en la que los comisarios impartían los deberes de su empleo a los agentes; el fugaz funcionamiento de la Escuela de Sargentos; la inscripción obligatoria a la *Revista de Policía* a partir de 1888; el sistema de Premios y Recompensas hasta la creación de la Escuela de Primeras Letras son ejemplos en este sentido.

La falta de "rudimentos primarios" marchaba a la par con la escasez. La institución no dejó de machacar sobre la exigüidad del plantel. Pocos en un comienzo y en cantidad variable, no dejaron de aumentar a lo largo del período. En 1834 la ciudad contaba con 19 hombres de tropa, en 1880 con 1195 y en 1914 con 6373.<sup>(19)</sup> Este aumento del 335% fue superior al experimentado por la población que crece un 250% entre 1887 y 1914.

¿Este incremento se traduce en una mayor eficacia? No necesariamente. Un mayor presupuesto que permita aumentar el número de agentes y un plantel que crezca en mayor proporción que la población, contrariamente a lo que creía la institución, no se traduce automáticamente en un mejor servicio.<sup>(20)</sup> Esto es así por múltiples y complejas razones. La lógica no siempre común, los intereses muchas veces contrapuestos y las rivalidades entre las diversas esferas o manifestaciones del Estado repercuten directamente en la "efectividad" de los agentes o instigadores del control social. Este tipo de situaciones es particularmente evidente entre la municipalidad y la policía de la ciudad cuya conflictiva convivencia se tradujo con frecuencia en la inoperancia de sus empleados. La colaboración mutua que en términos teóricos debían prestarse los inspectores municipales y los agentes policiales tuvo enormes dificultades para consumarse en la práctica.

Por otro lado desde la misma institución policial los mensajes cruzados y los desacatos del propio personal jerárquico, así como las "excepciones" aplicadas a casos puntuales conducían a un desconocimiento de las medidas emanadas desde la misma institución policial. El cargo de secretario general creado en 1880 que pretendía limitar las atribuciones de los comisarios despertó no pocos conflictos entre éstos y los vigilantes<sup>(21)</sup> que desconocían sus atribuciones. Un ejemplo es el suscitado en la sección X entre el secretario Cernadas y el comisario Suffern. Este último consideró irregular el procedimiento del primero quien había dispuesto que un comisario principal de la comisaría de inspección vigilase un café existente en Plaza Constitución "sin su autorización". Este "desacuerdo" se tradujo en que el mencionado café, en donde según la policía se producían "desórdenes", no fuese vigilado.

Pero más allá de esta realidad —rivalidades, competencia, invasión de esferas o de jurisdicción— tan importante como el número de agentes destinados al servicio de calle, retengamos el destino que éstos recibían pues muy lejos estaban de abocarse a patrullar las calles.

En 1871 para citar sólo un ejemplo, los 681 agentes se distribuían del siguiente modo: 1 sargento, 1 cabo y 30 vigilantes cumplían funciones en la cárcel; 1 sargento, 2 cabos y 30 vigilantes hacían guardias en el Depósito de Detenidos; 1 sargento, 2 cabos y 30 vigilantes en el Hospital General de Hombres; 1 sargento, 1 cabo y 1 vigilante en el Cuartel; y 1 sargento, 4 cabos y 61 vigilantes en el destacamento de Palermo. El servicio de calles estaba dividido en dos secciones a las ordenes de un Oficial Auxiliar cada una con 2 sargentos, 2 cabos y 46 vigilantes lo que hacía un total de 97 hombres en servicio.<sup>(22)</sup> Más del 25% del cuerpo estaba dedicado a garantizar la seguridad de la comisaría y los edificios públicos<sup>(23)</sup> en lugar de recorrer las calles de la ciudad.

A esta práctica de funcionamiento policial se sumaba otro problema que estribaba en la imposibilidad de conformar un plantel estable. Vencer el obstáculo en el reclutamiento del personal fue una gran obsesión policial. Luchando denodadamente para mejorar su magro presupuesto que le permitiera aumentar los sueldos e incrementar el número de plazas, cuando lo lograba se encontraba con que las vacantes no despertaban adherentes. Por una Orden del Día 1º de Febrero de 1868 y ante "...la falta de elementos para el cumplimiento de las tareas se hizo saber al personal que a partir de ese mismo mes los vigilantes tienen un aumento de 100\$ en el sueldo y se ofrece una gratificación por cada individuo que presenten para vigilante". En 1873 y ante la imposibilidad de cubrir las vacantes la policía se ve obligada a contratar personal en Europa.<sup>(24)</sup> En 1885 en una nota enviada al Ministerio del Interior el jefe de policía se refiere a la necesidad de adoptar medidas para cubrir los cargos. En la misma expresaba: "... esta jefatura cree haber hallado un medio fácil y eficaz de remediar esta situación, trayendo a esta capital, de las diversas provincias, el número de individuos necesario para completar y renovar el cuerpo de vigilantes, dándole una composición y una estabilidad que hasta ahora no ha tenido...".<sup>(25)</sup>

Completar el cuerpo fue a la par de la necesidad de estabilizarlo. Ambas situaciones se entrecruzaban con frecuencia. La dificultad de cubrir los cargos iba de la mano con la imposibilidad de retener a los ingresantes. El recambio permanente, la inestabilidad y la perentoriedad en el ejercicio de las funciones fue una característica típica hasta fines del siglo XIX.

Los libros de notas de cada sección al asentar mensualmente el nombre del total del personal nos permiten conocer la duración en el cargo. Si comparamos las listas mensuales de los empleados y vigilantes que prestan servicio en la sección XX observamos que de los 46 vigilantes que había entre Abril y Mayo de 1877 permanecen en el cargo 14, los 32 restantes han sido expulsados o han pedido la baja. Entre Junio y Agosto del mismo año de un total de 42 vigilantes sólo permanecen en sus funciones 8.<sup>(26)</sup> Por otro lado si tomamos casos particulares y seguimos cuándo entró a prestar servicio y cuándo deja de hacerlo tenemos una media de dos meses como máximo de permanencia en la institución.<sup>(27)</sup>

¿Cómo explicar la itinerancia y el recambio permanente del plantel? En realidad eran muy pocos los atractivos que existían para ingresar a la policía. Apelar a los bajos salarios para explicar el éxodo del personal fue el argumento predilecto de la cima policial. Pero la diferencia salarial no parece ser la explicación más pertinente. Si comparamos los ingresos de quienes desempeñaban el servicio de calle con los de un peón son más las similitudes que las diferencias. En 1876 el jornal de un peón parece haber rondado los 20\$<sup>(28)</sup> y esta suma era también la correspondiente a un mes de trabajo para un vigilante. En 1880 el salario de un vigilante era de 28\$ y el de un sargento de 36\$ al mes. Este incremento no fue suficiente para evitar el traspaso de la mano de obra que se sentía atraída por la demanda de brazos resultante de las obras públicas iniciadas en la ciudad. Más que en las distancias salariales el tema pasaba por las implicancias de la actividad policial y por lo poco grata que resultaba. Las épocas de cosechas resultaban catastróficas para la institución. Los pedidos de bajas o los abandonos del servicio por "haberse ido a trabajar al campo" inundan los libros de notas de la policía. Nadie dudaba en abandonar la actividad cuando existía una posibilidad mejor.<sup>(29)</sup>

Una de las posibilidades era pedir la baja y también "abandonar el servicio" sin dilaciones y sin vueltas. Pero el motivo más frecuentemente invocado fue pedir licencia por enfermedad o por la "necesidad de atender asuntos particulares". Es muy difícil pensar que estos sean los motivos "reales". Las reiteradas medidas tomadas por la administración pública en relación a los "abusos cometidos por el régimen de licencias" son sugestivas y ofrecen una pista al respecto. Amparados en un sistema laxo de licencias que regía la administración pública muchos agentes especulaban pidiendo la misma mientras desempeñaban otras tareas.<sup>(30)</sup> Si los "negocios" u otras actividades no marchaban bien siempre se podía volver a la institución policial.

En efecto, cuando la crisis económica acechaba y el desempleo era inminente, la institución policial funcionaba como un salvavidas posible. En este sentido las demandas para ingresar a prestar servicio en 1874 en un año de aguda crisis económica son elocuentes.<sup>(31)</sup> En plena crisis económica general 273 hombres piden su ingreso como vigilantes, en menor medida como bomberos, unos pocos como escribientes y otros "en cualquier función que pueda ser útil".<sup>(32)</sup>

"Desiderio García español ante la siempre y acostumbrada rectitud de Ud. me presento respetuosamente y esponjo: que habiendo llegado a esta capital el día 12 ppdo. (agosto) y no encontrando auxilio para mi manutención con mi honrado trabajo y menos no querer estar tirado por las calles es por lo que me veo en el caso de recurrir a Ud. por si tiene a bien se me filie como vigilante tanto así pues por encontrarme apto para desempeñar este cargo y mucho más por la mucha vocación que le tengo a tan honrado uniforme. Suplico encarecidamente apruebe esta gracia..."<sup>(33)</sup>

La "vocación que se tenía a tan honrado uniforme" florecía con inusitado vigor en tiempos aciagos y los afectos hacia la institución eran oportunos en épocas



de crisis. Antiguos patrones recomendando a ex-dependientes llaman a la puerta de una institución que nunca dejaron de estar abiertas. No todos golpean por primera vez, pues para muchos solicitantes la policía se había comportado antaño como empleadora. Juan Fister había trabajado como vigilante pero "... habiendo tenido que atender asuntos de familia hace dos meses hoy desea ingresar nuevamente a dicho cuerpo por lo que solicita de la consideración de Ud.".(34)

La "profesión" de cabo, sargento o vigilante era una más dentro de un universo laboral común integrado por el trabajo de peón, jornalero, pequeño comerciante o desocupado. La base policial era móvil e inestable y se ingresaba a ella cuando no había otra opción.

Un trabajo tan intermitente y cambiante no contribuía o directamente impedía la internalización de prácticas que hacían al vigilante modelo plasmado en los reglamentos. La inestabilidad del cuerpo y la renovación periódica tornaban quiméricas la "...internalización en los agentes lo elevado de su misión, inculcarles el espíritu del deber y de la disciplina y convertirlos en fin, en hombres educados, circunspectos, instruidos perfectamente de sus deberes y sus derechos..."(35) Era muy difícil tornar en disciplinadores a un cuerpo con tales características. No existía el tiempo material necesario que requería el aprendizaje de los reglamentos y las disposiciones. Es fácil imaginar la realidad de las quejas vertidas contra vigilantes que se quedan dormidos en su parada, dejan escapar en el trayecto hacia la comisaría a quienes tienen orden de arresto, no acuden cuando se les pide auxilio e ingresan al despacho a tomar la copa en horario de servicio. Las disposiciones por las que debían velar no valía la pena aplicar por parte de individuos que mañana estarían del otro lado.

El "cariño por la profesión" y el orgullo por cumplir con "una gran misión", como gustaba decirse, eran echados por tierra. El travestismo y alteraciones que los empleados hacían con el uniforme es revelador en este sentido. Introducido gradualmente como un medio de reconocimiento de la autoridad tanto como de dignificación del vigilante presentó numerosos problemas. El personal alteraba constantemente su uniforme que devenía en indumentaria de civil. Resultaba difícil distinguirlos del resto de la sociedad. "Se modificaban los pantalones añadiendo paño afin de que parecieran bombachas, adornaban las jinetas con cintas de colores, se desprendían el uniforme y usaban pañuelo en el pescuezo".(36)

Desarrollar una tradición policial y un sentimiento de comunidad de intereses y de experiencias que reforzara el espíritu de grupo fue una tarea ardua y plagada de dificultades. Si uno de los principales competidores fue el mercado de trabajo no podemos endilgarle la responsabilidad exclusiva.

En una época donde la búsqueda de ascenso social era el sustrato y móvil disparador de numerosas conductas la policía no ofrecía, como lo haría más tarde, la ocasión de dar el salto. Era imposible hasta 1890 hacer carrera en la institución. El mecanismo de promociones que garantizaban mejores ingresos y un ascenso en la escala jerárquica con beneficios materiales y simbólicos no fue previsto sino a

finés de los años '80. Quien ingresaba por lo "más bajo" carecía del incentivo de esmerarse para subir escalón por escalón. Los diferentes puestos funcionaban independientemente unos de otros y no se requería para acceder haber desempeñado el inmediatamente anterior. Recién en 1888 durante la Jefatura de Capdevilla se abren los concursos para cubrir los cargos de cabos y sargentos y se instituye para todo el personal de tropa el sistema de premios y recompensas. La policía no ofrecía la ocasión de franquear las fronteras y de fabricarse una respetabilidad.

Estos factores ayudados por una actividad poco grata desalentaban, cuando se podía, el ingreso a la institución. El trabajo de vigilante requería de un duro esfuerzo físico y demandaba comportamientos que sólo podían encontrarse en "hombres de cera". Un abanico de prohibiciones desalentaba el ingreso pero también colocaban inevitablemente a los vigilantes en infracción casi permanente. Además, la actividad policial implicaba poner en riesgo la vida y someterse al rechazo casi cotidiano de la sociedad.<sup>(37)</sup>

El vigilante era la cara más visible de un poder policial que expande considerablemente sus esferas de influencia y convive mal con la mayoría del cuerpo social. Frente a la brutalidad o arbitrariedad de la intervención policial (el término es empleado en un sentido amplio) las solidaridades nacen rápidamente para anudarse:

"Ayer a las 4 p.m. el vigilante José Rodríguez conducía por ebriedad a Santiago Barker en la esquina de 25 de Mayo y Corrientes, Barker dio al agente golpes de puño y uno de ellos en la boca haciéndole salir sangre, originándole también algunos rasguños en las manos. Rodríguez le puso la cadena y al ver esto se aglomeró una cantidad de gente y un grupo que estaba parado en la esquina que mira al Norte Oeste, gritaba no lo lleven, dejenlo!! (sic)..."<sup>(38)</sup>

Existe placer en vengarse tanto del agente como de los escasos soplones. Los arrestos para ser exitosos demandan esmero y gran esfuerzo. Los individuos forcejean, amenazan, insultan y responden a la violencia del vigilante con violencia física. Los habitantes de la ciudad se oponen a los abusos, a la presencia indiscriminada y a los excesos de poder. Nadie discutía a la policía su deber y su obligación de preservar, garantizar o bien aclarar los atentados a la propiedad. La gente no trepida en recurrir a la institución cuando la propiedad ha sido violada. Los libros de notas son contundentes al mostrar que los particulares sólo se acercan a ella para denunciar su ultraje. El sentido de la propiedad es lo suficientemente vivo como para exigir el castigo del ladrón. Sólo en estos casos la justicia oficial deja de ser una institución exterior, solemne y extranjera si bien no siempre segura tanto para los testigos como para los acusados. Cuando un individuo se toma el atrevimiento de apropiarse de lo ajeno, es inmediato el rechazo y la colaboración que los civiles prestan al plantel policial.

Los desacuerdos, tensiones y conflictos aparecen frente a ciertas intervenciones que paulatinamente la policía va considerando como de su exclusiva incumben-

cia. La profunda transformación del marco de referencia de la actividad social que trajo aparejado el monopolio de la intervención, la confiscación y apropiación de prácticas y comportamientos privados por las instituciones públicas produjo la reacción inmediata. El afán que tenía la fuerza pública de intervenir en un conflicto entre particulares disparó en muchos casos un odio feroz. Los problemas personales eran privados y como tales merecían resolverse. La pretensión de intervenir para evitar un “desorden” no hacía más que provocarlo. La policía simbolizaba la fuerza exterior que se interponía a un despliegue y exhibición de fuerza física personal. La policía era sinónimo de fuerza y de poder de dominación que actuaba en detrimento de ese capital individual que para muchos individuos era el único posible: la fuerza física.

Recomponiendo el contexto en que emergen los desacatos se comprueba fácilmente. Pero si agregamos los casos en que los vigilantes no “cumplen con sus obligaciones” tenemos una señal más al respecto. Es en este punto donde la función atribuida al vigilante genera tensiones e incentiva el “mirar para otro lado”. El plantel debía impedir en nombre de la institución policial la defensa de valores que también para él eran vitales. Tenía que actuar para frenar situaciones que él en su vida privada hubiese defendido del mismo modo.

Al desafío permanente lanzado por muchos, esa competencia librada en torno a la fuerza física por parte de hombres que contaban con ella como único “crédito” y que la habían transformado en un elemento de estratificación social; debían sumarle la escasa colaboración brindada por los habitantes de la ciudad. Era muy difícil arrancar información a los testigos oculares. El vigilante excepcionalmente recibe la colaboración de terceros para arrestar a un fugado o declaraciones que permitan aclarar un acontecimiento. Incluso quien ha sido atrapado no delata brindando detalles que ayuden a identificar al otro/os participantes de un suceso. Todo este conjunto de factores incidieron y frenaron el ingreso a la institución o agilizaron, cuando la coyuntura lo permitía, el abandono de la misma.

A fines de siglo muchos de estos factores habían cambiado o lo estaban haciendo y permitirán modificar este complejo estado de cosas. El mercado de trabajo en lugar de competir con la institución pasa a ser uno de sus principales aliados. La escasez de mano de obra típica del siglo XIX comienza a transformarse en exceso de trabajadores.<sup>(39)</sup> No eran demasiadas las vías posibles. Las opciones habían menguado considerablemente. Por otro lado aparecen señales más claras y efectivas emitidas desde el interior de la institución. A las mejoras materiales debemos sumar el apoyo de numerosos beneficios introducidos lentamente. En 1890 se funda la Caja de Socorro de la Policía y Bomberos de la Capital que era la verdadera piedra sillar de la posterior obra social de la policía federal. Siete años más tarde se constituye una Sociedad de Protección Mutua que tenía por objeto el de allegar a la familia del socio que falleciera ayuda económica. Por una Orden del Día del 11 de Agosto de 1893 se estableció la atención médico-legal y de asistencia

al personal de las comisarías. En 1898 se creó un Banco de Préstamos. Se incorporan premios a la constancia, abnegación, valor y servicios extraordinarios.<sup>(40)</sup>

Estos premios o similares fueron instaurados por la institución desde fechas más tempranas como una forma de mejorar los sueldos por la vía de la estimulación. Propuestos anualmente no siempre funcionaron en la práctica. Ya sea porque la policía no podía materializarlos por falta de presupuesto o bien porque los beneficiarios no cumplían con los requisitos exigidos. El comisario de la sección XX comunica a su superior en 1887 que no los puede conceder pues entre su personal ninguno se ajusta a las exigencias.<sup>(41)</sup> En la comisaría de la sección I no se conceden pues nadie ha demandado por ellos.<sup>(42)</sup> Esta situación es muy diferente unos años después donde al aumentar el número de beneficiarios pero mantenerse fija la partida designada perdieron parte de su estímulo.<sup>(43)</sup> El mayor número de aspirantes nos habla de una mayor cantidad de agentes que están en condiciones de presentarse y competir por los premios. Esta mayor estabilidad, impensada años atrás, puede comprobarse con indicadores más directos. Los nombres del personal de la comisaría a principios de siglo registrados mensualmente por los libros de notas, comienzan a repetirse y devenir familiares disminuyendo abruptamente las bajas. Una tradición policial se desarrolló poco a poco. El sentimiento de una comunidad de intereses y de experiencias reforzaron el espíritu de grupo hasta el punto de amenazar con una huelga en 1908 si no se aumentaban los sueldos de los vigilantes.<sup>(44)</sup> Las críticas referidas al servicio de calles desaparecen a principios de siglo. Los "inútiles para el servicio" ceden lugar a trabajadores que son un ejemplo de "... tradición, de lealtad y de valor que honra a la institución. Como Jefe (de policía), es mi convencimiento que todos, sin excepción, han cumplido con su deber..."<sup>(45)</sup>

El aumento de los sueldos, el abarrotamiento del mercado de trabajo y las mejoras brindadas por la institución policial brindan una respuesta posible a estos cambios. El "éxodo alarmante del personal subalterno" ha quedado atrás: la creación de la "Escuela de Cadetes" impulsada por el Jefe de Policía Falcón a principios de siglo sentó las bases para la profesionalización y reforzó el espíritu de cuerpo y la afinidad de intereses de la tropa. No es necesario adentrarnos demasiado en el siglo XX para constatar que la función policial no genera tensiones entre la base. Las "indisciplinas" desaparecen de los discursos y pertenecen como un mero recuerdo de un pasado superado. Que la situación había cambiado radicalmente lo prueba el rol que desempeñará la policía en la represión de los conflictos sociales colectivos ejemplificados por las manifestaciones obreras que sacuden con fervor a la ciudad del centenario.

## NOTAS

(1) Por razones de espacio no podemos desarrollar aquí los elementos integrantes y las realidades a las que remiten estos conceptos junto con sus modificaciones en el transcurso del tiempo. Tampoco las diferencias que estos términos tienen para los integrantes de las "elites ilustradas". Estas diferencias comprenderían tanto al tipo de comportamientos que alteraban el "orden" como a los castigos que los mismos merecían.

Para un análisis detallado de este punto nos permitimos remitir a nuestro informe de beca presentado a la Secyt de la Universidad de Tandil. Capítulo: "Las instituciones y sus hombres: la municipalidad, la policía, los inspectores municipales y los agentes policiales", págs. 48-125.

(2) Las invocaciones que hacía la prensa de la policía abarcó diversos temas. Uno de los predilectos fue la profunda politización y la injerencia del Poder Ejecutivo en su vida institucional expresada en los recambios permanentes del Jefe de Policía. Por otro lado la "corrupción" fue un blanco permanente de ataque. El diario *La Prensa* el 11 de Marzo de 1875 consideraba que "el estado corrompido y degradante en que está sumido el Departamento de Policía, a pesar de la honorabilidad y de la buena voluntad de algunos de sus empleados requiere una solución urgente". Los comentarios periodísticos no podían ignorarse y resultaba fatal manejarse como el Jefe de Policía Cazón quien, se permitió manifestar públicamente que "a él le importaba poco la prensa". A partir de esta atrevida declaración los comentarios a su gestión no superaron el "no sirve para nada" y es "un mal funcionario". La opinión vehiculizada por medio de la prensa también se refirió en términos muy generales a la ineficiencia policial para detener a los "ladrones, malhechores y criminales". Entre otros *La Tribuna* del 29 de Septiembre de 1867 comentaba lo siguiente en un artículo titulado La Policía: "Están preocupados los ánimos con el nombramiento del Jefe de Policía, que debe hacer el gobierno, y esta preocupación nace del gran desecho de ver una reforma radical en ese ramo. Agobiado el país durante muchos años por la proverbial ignorancia, por la ineptitud marcada del actual Jefe, desea que venga algo digno de nuestro progreso, algo que responda a las exigencias de una población numerosa, en la que vagan cientos de seres acostumbrados a la impiedad y al crimen. La ansiedad pública se pegará chasco si se nombra algún pobrecito como D. Cayetano Cazón... es necesario algo que sea el polo opuesto de D. Cayetano; un hombre que no diga como aquél que él no hace caso a la prensa, porque es la prensa el primer auxiliar para un buen Jefe de Policía...".

La Jefatura de Ramón Falcón también fue objeto de numerosos comentarios. Cuando asume Falcón y promete tomar en cuenta las indicaciones de la prensa, y más aún cuando les anunció facilitarles el ejercicio de la profesión otorgándoles carnet de identificación ante el personal policial un idilio pareció insinuarse. (ver por ejemplo *La Nación* del 8 de Septiembre de 1906 y *La Razón* del 14 de Septiembre de 1906). Pero al poco tiempo la medida de Falcón de crear la Escuela de Cadetes rompió la armonía y la prensa no dudó en denunciar los intentos del Jefe de militarizar a la policía. La institución tampoco dudó en calificar la embestida como "una campaña anti-Falcón".

(3) En revista *Anales de Policía*, noviembre de 1872.

(4) H. Sábato, "La formación del mercado de trabajo en Buenos Aires, 1850-1880", en *Desarrollo Económico*, Nº 96, Ides, Buenos Aires, enero-marzo, 1985.

(5) El Jefe de Policía era nombrado por el Poder Ejecutivo de quien dependía directamente. En una época donde los avatares e inestabilidades políticas no fueron escasos, la permanencia en el cargo excepcionalmente superó los dos años.

(6) En 1880 se estipulan las condiciones para acceder al cargo de comisario. Se requería ser argentino, tener 25 años cumplidos y poseer "antecedentes intachables". Esta disposición tendía a evitar una práctica muy habitual en la época: el ingreso directo a este grado por parte de individuos que desconocían en absoluto las funciones policiales y que no habían desempeñado con anterioridad funciones en la policía. Dentro de "antecedentes intachables" debe computarse además de buena conducta y honradez conocimientos de las actividades policiales. En A. Rodríguez, *Historia de la Policía Federal Argentina*, Editorial Policial, Buenos Aires, 1975, pág. 34.

Los comisarios contaban con mucho poder en sus respectivas secciones al decidir sobre las licencias, los ascensos que demandaban los subalternos y, ante una duda o apreciaciones contradictorias de su personal eran ellos quienes tenían la última palabra. Los comisarios fueron también fundamentales en las movilizaciones políticas. Parte de sus huestes estaba representada por el personal de tropa que no dudaba en valerse de sus buenas relaciones o fluidos contactos con un comisario cada vez que era dado de baja en otra sección.

(7) En 1872 una Orden del Día del Jefe de Policía Enrique O'Gorman estipula la obligación de asentar el nombre de la persona que haya garantido la buena conducta. En 1873 se hace responsable al comisario de las indisciplinas de su personal.

(8) La expresión "vigilante" es empleada en la época para aludir al actual agente. Los vigilantes de día y los serenos fueron creados en 1834 y subsistieron hasta fines de 1872 en que ambos organismos fueron refundidos en uno solo pasando a llamarse "Cuerpo de Vigilantes".

(9) Decreto del 14 de Febrero de 1852.

Tanto las Ordenes del Día (O.D), como los Decretos y las Disposiciones de la policía que aparecen citados han sido consultados en la Compilación de *Ordenanzas, reglamentos y Disposiciones de la Policía Federal Argentina*, en Archivo de la Policía Federal (A.P.F).

(10) En la Orden del Día del 20 de Junio de 1877 se fijan como condiciones para ingresar al cuerpo de Vigilantes: tener de 18 a 50 años, saber leer y escribir; no haber tenido ejercicio inmoral; no haber sufrido pena infamante; ser autorizada su honorabilidad por firma escrita de persona competente; ser de buena constitución física; tener pasaporte en forma si fuera extranjero; conocer el idioma del país y el Municipio y debería firmar contrato obligándose a servir por dos años, con el sueldo que le asigne el presupuesto.

(11) A partir de 1885 por reglamento la policía debía llevar un libro de Altas y de Bajas donde se caracterizaba al personal. Lamentablemente no pudimos acceder a esta fuente que se perdió o bien nunca existió.

(12) *Revista Anales de Policía*, noviembre de 1872.

(13) F. Romay, *Historia de la Policía*, Buenos Aires, 1966, tomo IV, 1852-1868, pág. 162.

(14) *Idem*, tomo V, 1868-1880, pág. 69.

(15) *L.P.*, N° 31. Sección I. Año 1879, 1 de Junio de 1879. *L.P.*, N° 45, sección I, años 1888-1889, 28 de Febrero de 1889.

(16) *L.P.*, N° 5, sección 20, 1877-80. Sacado entre el 31 de Marzo y el 27 de Diciembre de 1877.

(17) Memoria del Comisario Antonio Ballvé de 1902.

(18) Las Instrucciones establecían las obligaciones y prohibiciones generales de los sargentos, cabos y vigilantes, el procedimiento a observar con el público y con los delincuentes, y los primeros cuidados que debían prodigarse a los accidentados. Contenían también ordenados alfabéticamente, las contravenciones policiales y municipales y una serie de preguntas con las respectivas respuestas cuyo conocimiento era obligatorio.

(19) Las cifras han sido extraídas de las Memorias que los Jefes de Policía enviaban anualmente al Ministerio del Interior.

(20) En realidad esta convicción no es exclusiva de la institución policial. J.K. Blackwelder y L. Johnson también la comparten. Ver de ambos autores: "Estadística criminal y acción policial en Buenos Aires, 1887-1914", en *Desarrollo Económico*, N° 93, Ides, Buenos Aires, abril-junio, 1984, págs. 121-122.

(21) El desconocimiento de las atribuciones otorgadas al Secretario General por parte de los vigilantes es puesto de manifiesto por la Orden del Día del 20 de Abril de 1885 en la que se recuerda a "todos los agentes de policía la obediencia, subordinación y respeto al superior de grado y particularmente al secretario salvo que se le impusieran deberes contrarios a las leyes o disposiciones de orden público".

(22) F. Romay, *op.cit.*, págs. 64-65.

(23) R. Cortés Conde, *Historia de la Policía de la ciudad de Buenos Aires*, Editorial Policial, Buenos Aires, 1936, 2 tomos, tomo II, pág. 219.

(24) Llegan 27 españoles contratados por dos años que escapaban a los requisitos estipulados en la ordenanza. La Orden del Día de 1873 determinaba que los escogidos deberían estar entre las fuerzas armadas y de seguridad. Deberían tener buena salud y ser bien conformados. Saber leer y escribir, haber

sido militar o guardia civil y tener buena conducta. Las órdenes de captura de dos de los recién llegados ilustra el fracaso de la iniciativa: "Se encomendó la captura de dos desertores Manuel García y García, y José Failde. El primero era español de 42 años, soltero, herrero, alto, pelo negro, tez blanca, ojos pardos. El segundo español de 45 años, casado, albañil, blanco, alto, pelo negro, ojos pardos". Orden del día del 27 de Junio de 1873.

(25) *Memoria del Departamento de Policía de la Capital*, 1885-1886. Buenos Aires, 1886, pág. 47-50.

(26) *L.P.*, Nº 5, Sección XX, Años 1877-1880.

La misma situación es registrada por los libros de notas correspondientes a las secciones I, II y XXIV. La sección I y II son las que rodean la plaza principal y definen el denominado "corazón céntrico" de la ciudad. La sección XXIV fue creada en 1887 comprendiendo aproximadamente lo que hoy es el barrio de Flores.

(27) Sacado en base al *L.P.*, Nº 5, Sección XX, Años 1877-1880.

(28) H. Sábato y L. A. Romero, *Los trabajadores de Buenos Aires. La experiencia del mercado: 1850-1880*, Sudamericana, Buenos Aires, 1992, pág. 166.

(29) "El vigilante Domingo Vega Nº 270 al servicio de la expresada solicita su baja por haber encontrado otro empleo conveniente a sus intereses. Si Ud. no tiene inconveniente pido se le conceda". *L.P.*, Nº 35, Año 1882, 25 de Noviembre de 1882.

"El vigilante de esta comisaría Agustín Bremaya Nº 200 solicita su baja por entrar a ejercer el comercio. Por esta causa pido a Ud. se sirva concedérsela". *L.P.*, Nº 56. Año 1896, 8 de Marzo de 1896.

Arnoldo Kronenberger "... no pudiendo seguir esta carrera, por haber encontrado trabajo de mi oficio, ruego a Ud. bien querer darme la baja y absoluta separación del servicio de policía". AGN. Sala X. 32-8-3. Policía. Solicitudes Particulares, 1874.

(30) Las quejas por "los abusos invocando causas de enfermedad" son reiteradas a lo largo del período. La policía dispone por Orden del Día del 31 de Octubre de 1881 que: "...la licencia no era un derecho del solicitante, sino una concesión del superior que se reservaba otorgarlas hasta el término de 60 días. Los que excediesen el término aun por enfermedad, debían presentar la renuncia al cargo. Para el personal de tropa sólo las enfermedades contraídas en servicio serán con goce de sueldo. Las de caracteres crónicos o venéreos darán lugar a la baja".

(31) AGN. Sala X, 32-8-3. Policía. Solicitudes particulares, 1874.

(32) *Ibidem*. En las solicitudes aparece el nombre y el apellido del demandante y de la persona que lo recomienda. Muy ocasionalmente se aclara la actividad anterior, aquellos que lo hacen habían trabajado como jornaleros, desempeñado funciones en el ejército de línea o ya habían trabajado como vigilantes.

(33) *Ibidem*.

(34) *Ibidem*.

(35) Actas de las reuniones de los empleados superiores. Anexo E de la *Memoria del Departamento de la Policía de la Capital*, 1888-89.

(36) F.A Romay, op.cit., tomo V, pág. 82.

(37) "El alcalde del cuartel 2do. D. Gerónimo Dellepiane me da cuenta en la fecha que mientras hablaba con la dueña de la fonda situada calle Piedad n: 10...(sic) salió de adentro el individuo Pedro Laflor insultando al teniente Mondal y tirándole de trompadas que al ver aquel proceder agresivo constituyó en arresto a Laflor y llevado al Dpto. quien hizo cargo por la falta de respeto a la autoridad, contestándole Laflor que a él le importaba poco la autoridad. Hoy fui a interrogarlo pero no le hallé, se me dijo que estaba en libertad... la dueña de la fonda trató mal al teniente amenazando con arrancarle las patillas que por esto le contestó diciéndole que si ella fuese una señora decente le trataría de otra manera y no de ese modo brusco, pasando en seguida a darle cuenta al Alcalde". *L.P.*, Nº 1, Sección Nº 1, 1863-64, 13 de Septiembre de 1863.

(38) *L.P.*, Nº 44, Sección Nº 1, 23 de Octubre de 1888.

Son infinitos los testimonios en este sentido. A título de ejemplo pueden consultarse: *L.P.*, Nº 33, 34, 40, 44 y 52 correspondientes a los años 1880, 1881, 1887, 1888 y 1891-92 respectivamente.

(39) R. González, *Los obreros y el trabajo. Buenos Aires, 1901*, CEAL, Buenos Aires, 1984, pág. 9.

- (40) El 9 de mayo de 1888 se estipulan los siguientes premios: 25\$ mensuales de sobresueldo y el uso de tres estrellas pequeñas en cada lado del cuello de la chaquetilla para aquellos que tuvieran 15 años de servicio ininterrumpido; 15\$ mensuales y dos estrellas por 10 años de servicio; 8\$ mensuales y una estrella por 5 años de servicio.
- (41) *L.P.*, N° 12. Sección XX, 10 de Julio de 1887.
- (42) *L.P.*, N° 43. Sección I, años 1887-1888, 23 de Julio de 1887.
- (43) A.E. Rodríguez, op. cit., tomo VI, pág. 256.
- (44) Idem, págs. 331-332.
- (45) *Revista de Policía*, 15 de Febrero de 1905, pág. 249.