

## Las Órdenes Superiores: Gobierno, policía y sectores subalternos

Agustina Vaccaroni\*

### Resumen

*En el siguiente trabajo indagamos sobre fuentes específicas referidas a la Intendencia de Policía de la ciudad de Buenos Aires durante el proceso revolucionario que se sucede entre 1810 y 1821. Las Órdenes Superiores constituyen un elemento de gran interés para la comprensión de las formas institucionales del periodo revolucionario que comienzan a desplegarse con el fin de disciplinar a las clases subalternas en el marco de los intentos por construir un nuevo orden social legitimado. Nos proponemos explorar sus características, la información que proveen, sus posibles usos y sus limitaciones en tanto archivo.*

Palabras clave: policía - órdenes superiores - mecanismos de control - revolución

### Abstract

*In this paper, we search over specific archives referred to the Intendencia de Policia in the city of Buenos Aires during the revolutionary process from 1810 'till 1821. The Ordenes Superiores are an element of great interest to comprehend the institutional forms of the revolutionary period, that begin to display in order to discipline the subaltern groups in the context of building a new legitimate order. We try to explore its characteristics, its information, its possible uses and limitations.*

Key words: police - ordenes superiores - control mechanism - revolution

Fecha de recepción: 03/04/2014

Fecha de aceptación: 19/02/2015

\* Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMDP).

En este trabajo nos proponemos analizar una fuente específica, inédita, conservada en la Sala X del Archivo General de la Nación (AGN en adelante), con la cual nos encontramos trabajando actualmente para la conformación de la tesina de licenciatura en Historia. Las *Órdenes Superiores* nos han permitido un primer acercamiento a nuestro objeto de estudio, la Intendencia de Policía de la ciudad de Buenos Aires a partir de 1812, y su relación con otras instituciones y sectores sociales durante la década revolucionaria.

Los estudios sobre la policía han suscitado gran atención recientemente. La interconexión entre la historia social y la historia del derecho ha permitido revisar algunas problemáticas, especialmente asociadas a la construcción del Estado, a la relación entre formaciones estatales y sectores subalternos, a la construcción de figuras de criminalidad y la injerencia de las agencias estatales en las mismas, entre otras cuestiones. La justicia y la policía en su rol de mediación han sido planteadas como configuraciones sociales e históricas. Desde los estudios de la justicia entendida como prisma o reflejo de los conflictos sociales, se ha podido vislumbrar su relación con los cuerpos policiales, algunas veces de complementariedad, muchas otras de disputa.<sup>1</sup> A su vez, el proceso de profesionalización de dichos cuerpos y sus articulaciones con diferentes proyectos políticos ha marcado un camino para relativizar tanto la total autonomía de la policía, como su absoluta subordinación al gobierno. En los últimos diez años, la historiografía ha producido una gran cantidad de trabajos en torno a la policía y las funciones policiales, enfocados desde la cultura de lo criminal,<sup>2</sup> que acuerdan en plantear que la Policía no llega a conformarse como una institución burocratizada antes de fines de siglo XIX. Otros que observan los mecanismos de control en el espacio rural, coinciden en sostener que la disputa y el debate entre justicia y policía, y las dificultades para separar sus funciones, aportaron al retraso de su institucionalización.<sup>3</sup> Por otro lado, dentro de este cuadro también se ha mostrado un

---

<sup>1</sup> Raúl FRADKIN, "Justicia, policía y sociedad rural. Buenos Aires, 1780-1830", Marta BONAUDO, Andrea REGUERA y Blanca ZEBERIO (coords.), *Las escalas de la historia comparada*, t. 1, Buenos Aires, Miño y Dávila editores, 2008; Raúl FRADKIN (comp.), *La ley es tela de araña. Ley, justicia y sociedad rural en Buenos Aires. 1780-1830*, Buenos Aires, Prometeo, 2009.

<sup>2</sup> Entre muchos otros, podemos destacar: Alejandra RICO, *Policías, soldados, vecinos. Las funciones policiales entre las reformas rivadavianas y la caída del régimen rosista*, Tesis de Maestría inédita, Universidad de Luján, 2008; Silvia GAYOL y Gabriel KESSLER (comp.), *Violencias, Delitos y Justicias En la Argentina*, Buenos Aires, Manantial-Universidad Nacional de General Sarmiento, 2002.

<sup>3</sup> María Elena BARRAL y Raúl FRADKIN, "Los pueblos y la construcción de las estructuras de poder institucional en la campaña bonaerense (1785-1836)", Raúl FRADKIN (comp.) *El poder y la vara. Estudios sobre la justicia y la construcción del estado en el Buenos Aires rural, 1780-1830*, Buenos Aires, Prometeo, 2007; y Raúl FRADKIN "Justicia, policía y sociedad rural..." cit.

creciente interés por la criminalística, en especial por la criminología positivista,<sup>4</sup> el desarrollo de las técnicas policiales y las tecnologías de poder orientadas al disciplinamiento de una sociedad en transformación,<sup>5</sup> y por la conformación de archivos policiales y médicos,<sup>6</sup> todo ello en el marco de las experiencias decimonónicas que produjeron un “estado médico-legal” en relación directa con la construcción del Estado-nación.<sup>7</sup>

Desde miradas teórico metodológicas renovadas, los trabajos a los cuales referimos suman a las fuentes tradicionalmente utilizadas por los estudios clásicos (archivos oficiales, actas, reglamentos, leyes de cada período), un mayor interés por las fuentes judiciales. Las mismas son incorporadas sistemáticamente al análisis de la sociedad rural rioplatense a partir de los estudios pioneros de Carlos Mayo,<sup>8</sup> retomando aportes teóricos del marxismo británico y de la “historia desde abajo”, teniendo como preocupaciones principales aquellas referentes a los sectores subalternos como actores activos de procesos políticos y la cotidianeidad y la costumbre como herramientas de acción de dichos grupos. Mayormente, esta perspectiva se ha aplicado al estudio del espacio rural, incorporándose sólo parcialmente los ámbitos urbanos y suburbanos; lo mismo ha pasado con las fuentes parroquiales o testamentarias. Por otro lado, las fuentes asociadas a instituciones locales como el Cabildo, han sido utilizadas principalmente para analizar a los grupos de elite, a los procesos de conformación institucional, sin torcer la mirada hacia otros grupos sociales.

En cierta manera, los archivos relativos a la justicia rural, de paz, organizada luego de la década de 1820 han delimitado el espacio y el período de interés. Si somos capaces de correr la mirada, las Órdenes Superiores, aún con sus limitaciones, nos permiten un doble acercamiento: tanto hacia los esbozos de los proyectos políticos de los hombres de la revolución, como de sus relaciones, tensiones e interconexiones con los sectores subalternos a través de diferentes ensayos de control.

---

<sup>4</sup> Ricardo SALVATORE, *Subalternos, derechos y justicia penal. Ensayos de historia social y cultural argentina 1829-1940*, México, Gedisa ed., 2010.

<sup>5</sup> Lila CAIMARI, *Apenas un delincuente. Crimen, castigo y cultura en la argentina, 1880-1955*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2012.

<sup>6</sup> Diego GALEANO, *Escritores, detectives y archivistas. La cultural policial en Buenos Aires, 1821-1910*, Buenos Aires, Ed. Teseo, 2009.

<sup>7</sup> Ricardo SALVATORE, *Subalternos, derechos...* cit., p. 283.

<sup>8</sup> Carlos MAYO, “Fuentes judiciales”, AAVV, *La fuente judicial en la construcción en la memoria*, Mar del Plata, UNMDP-Suprema corte de justicia de la Provincia de Buenos Aires, 1999; Luciano GALLUCCI, “Las fuentes judiciales y el estudio de los sectores subalternos. Desafíos y posibilidades de su relación en la investigación historiográfica”, *Revista Electrónica de Fuentes y Archivos del Centro de Estudios Históricos “Prof. Carlos S. A. Segreti”*, núm. 1, 2010.

## Los cuerpos policiales y la intendencia de Policía

Si bien los cuerpos policiales tenían una existencia previa a la década revolucionaria, lejos estaban de conformar una “estructura estatal diferenciada destinada al control y la coerción de la población: por el contrario, la palabra mentaba más un ideal social que una realidad, un modo y un estilo de vida.”<sup>9</sup> Aun así, fueron parte de los diversos ensayos de control social desplegados, en el marco del período de experimentación institucional,<sup>10</sup> para poder encauzar la movilización popular surgida de la revolución, y para poder satisfacer las necesidades derivadas de la militarización y el contexto guerrero, así como para posibilitar la construcción de un nuevo orden social legitimado.

La Intendencia General de Policía, creada en 1812 bajo el segundo Triunvirato y organizada por el Reglamento Provisional de Policía de diciembre del mismo año, constituyó un intento de concentración del poder de policía, sin que esto significase comenzar con un proceso de profesionalización y burocratización de los cuerpos policiales.

Sus primeros intendentes fueron José C. Moldes, Clemente Díaz de Medina e Hipólito Vieytes, figuras importantes relacionadas con la Logia Lautaro y con la Sociedad Patriótica, que bogaban por las tendencias independentistas en el Río de la Plata. Cabe mencionar que el Reglamento Provisional de Policía que dio forma institucional a estos cuerpos fue el primer documento de Estado que no culminó con la jura de fidelidad a Fernando VII. El mismo posee treinta y cinco artículos en los cuales especifica las funciones de la Intendencia de Policía, las figuras que están a cargo de su funcionamiento (intendente, comisarios, tenientes, oficiales, tesorero) con sus respectivas dotaciones. Dicho documento interesa en tanto nos provee ciertos indicios del proyecto político en el cual se nuclea esta novedosa organización policial. Si bien no existe una especialización y continúa la idea de policía como gobierno y sostén del bien común urbano, se observa un inicio de estructuración de los cuerpos policiales. Esta reconfigurada organización es parte de un intento de centralización, legado del período reformista borbónico, que podemos observar, entre otras cosas, en las limitaciones jurisdiccionales y la subordinación de los Alcaldes de Barrio a la Intendencia.

---

<sup>9</sup> Raúl FRADKIN, “Justicia, policía y sociedad rural...” cit., p. 248

<sup>10</sup> Osvaldo BARRENECHE, *Dentro de la Ley, TODO. La justicia criminal de Buenos Aires en la etapa formativa del sistema penal moderno de la Argentina*, La Plata, Ed. Al Margen, 2001.

Con este origen, la policía se reconfiguró mediante una aceitada e intensa comunicación con el Poder Ejecutivo, como brazo ejecutor del gobierno y subordinando a quienes hasta ese entonces habían detentado el poder de policía, el Cabildo a través de los Alcaldes de Barrio. En consonancia con su propia denominación (Intendencia, de origen francés, hace referencia al gobierno municipal) continuó ocupándose de los asuntos urbanos, desde el fomento de la agricultura, el cuidado de los huérfanos, hasta la represión de la vagancia.<sup>11</sup> Un dato que interesa refiere a la insistencia, hasta 1816 al menos, de asociar a los malentretidos, sin ocupación conocida, con los habitantes de origen español, llevándonos a preguntarnos por la filiación de este planteo con el proyecto político independentista. Otra arista que necesita un análisis exhaustivo refiere a la relación de esta policía con otros actores y formaciones institucionales, en especial la justicia criminal por un lado, y con los sectores subalternos, por otro. Estos temas, que nos planteamos estudiar en otra ocasión, se ven reflejados en las fuentes que son objeto de análisis en este artículo.

### **Las Órdenes Superiores: reflejo de un intento de centralización**

Aquí presentaremos una fuente específica que nos permite un acercamiento, principalmente, a los rasgos formales de este ensayo de control social que es la Intendencia General de Policía. Nos referimos a las Órdenes Superiores, contenidas en la sala X del AGN, de las cuales en este artículo se presenta una (ver transcripción).<sup>12</sup>

Las mismas tienen la particularidad de tener una fuente editada asociada, el Índice General del Departamento de Policía, publicado por la Imprenta del Estado en 1859, en donde se puede consultar la serie de órdenes superiores, dispuestas (aunque con algunos errores) según cada año. A través de este índice accedemos no sólo a la fecha de

---

<sup>11</sup> Reglamento Provisional de Policía (1812), Alejandra RICO, *Policías, soldados, vecinos...* cit.

<sup>12</sup> “Considerando el oficio de VS del 3 del corr<sup>te</sup>, y la nota que á él acompañaba firmada por los Alcaldes de Barrio sobre los Españoles Europeos que se hallan en esta Capital sin (...) alguna de ocupación honesta, es la voluntad de SE el Director Supremo que depurando VS los defectos que apunta contener la referida nota en materia de exactitud yá con respecto á la clasificación de algunos individuos que impropriamente estén asentados como verdaderos vagos, y yá con relación á algunos otros que se haya omitido expresar no obstante que justamente merezcan la denominación de tales en el rigor de su sentido, forme VS con los conocimientos que tiene de la situación y necesidades de los Pueblos de estas Provincias una distribución de los puntos de que convenga destinar estos vagos para que separados del seno de la Capital que con su ociosidad, y [...] con los vicios que le son consiguientes, afligen y deshonorran se hagan útiles en otros parages donde la necesidad misma los vuelva [...] dando cuenta para disponer la realización de esta medida. Dios que á VS muchos años. Buenos Ayres. Junio 11 de 1814.” Nota del 11 de Junio de 1814. “Policía”- Órdenes Superiores. AGN, Sala X. 32.10.1-(1812-1822).

emisión de cada orden sino también a su procedencia, el tipo de orden y su asunto. El libro 1° del Índice contempla desde el año 1812 al año 1820, período que nos interesa en esta primera etapa de trabajo. Antes de pasar a reflexionar sobre las mencionadas Ordenes, hagamos un paréntesis en referencia al Índice del Departamento de Policía. El mismo fue redactado por Rafael Trelles, hermano del archivista, bibliotecario y creador del Archivo General de la Nación y Director del Departamento de Estadística, Manuel Trelles, que también se ocupó de la reconstrucción de los planos de Buenos Aires para el período tardocolonial y de las primeras décadas del siglo XIX. Ambos eran hijos de Francisco Trelles, marino y comerciante asturiano y participante de importancia en la defensa de Buenos Aires durante las invasiones inglesas de 1806-1807. La fortuna y el gusto por los archivos y colecciones, rasgos característicos de la familia Trelles, según parece, se reflejaron concretamente cuando Rafael asumió la Jefatura de Policía en 1859 y ordenó la reorganización del archivo policial que derivó en la publicación de 150 ejemplares de dos tomos, divididos en libros que iniciaban en 1812 y finalizaban en 1850.<sup>13</sup> La preocupación por el archivo y las tareas administrativas dentro de los cuerpos policiales se perfecciona desde mitad de siglo XIX al siglo XX, para terminar interconectándose con la criminología positivista y los estudios antropométricos.<sup>14</sup> Las Órdenes Superiores que tratamos aquí son, entonces, una pequeña parte, de un complejo entramado archivístico que abarca documentación referente a la mayor parte del siglo XIX, que incluye no sólo comunicaciones entre las figuras más importantes de los cuerpos policiales, sino también las acciones más cotidianas, contenidas en los libros de comisarias, por mencionar solo algún ejemplo. Los agujeros negros en la documentación policial pueden corresponderse, entre otras cosas, a la voluntad archivística de cada Jefe de Policía. No todos asumieron la tarea como Trelles. Focalicemos ahora en la Órdenes Superiores.

Las Órdenes Superiores en sí, consisten en comunicaciones entre la Intendencia General de Policía y diferentes sectores e instituciones asociadas al Estado revolucionario en construcción. Así, encontramos algunos intercambios con la Comandancia General de Armas, con los Alcaldes de Barrio (en su mayoría circulares) y especialmente con el Poder Ejecutivo. Se verifica una ausencia de comunicaciones

---

<sup>13</sup> Diego GALEANO, *Escritores, detectives y archivistas...* cit., pp. 57-59.

<sup>14</sup> Viviana BARRY, "Policía y centenario. Rasgos de la policía de la ciudad de Buenos Aires en los festejos de 1910", Ernesto BOHOSLAVSKY, Lila CAIMARI y Cristiana SCHETTINI (org.), *La policía en perspectiva histórica. Argentina y Brasil (del siglo XIX a la actualidad)*, CD-ROM, Buenos Aires, 2009.

con las instancias judiciales. Todas llevan fecha, lugar y destinatario. Al final de cada una de ellas siempre encontramos firmas, sean de los intendentes de policía, de comisarios, ministros, alcaldes de barrio o el propio Director Supremo.

Entre los tipos de órdenes encontramos principalmente notas, oficios y circulares. Las primeras refieren a comunicaciones entre el Intendente y el Poder Ejecutivo, mientras que las circulares, como bien su nombre lo indica, se proponen hacer circular órdenes o decretos del Poder Ejecutivo entre los Alcaldes de Barrio. Son enviadas por el Intendente de Policía y firmadas por los distintos Alcaldes, especificando el cuartel al que pertenecen. Los oficios, finalmente, refieren a resoluciones del Poder Ejecutivo que son recibidas por el Intendente de Policía. Contamos para estos años con 193 órdenes superiores, que hasta 1816 mantienen un orden cronológico bastante adecuado en términos de continuidad pero que luego comienzan a discontinuarse y fragmentarse. De ese número total, 153 corresponden al período que se sucede hasta 1815, es decir, un 79%,<sup>15</sup> lo cual nos provee un indicio sobre la importancia que tuvo el desarrollo policial para los grupos revolucionarios dirigentes hasta la caída de Alvear. Si bien los cuerpos policiales no se desintegran luego de esto, sí es necesario mencionar que el cargo de Intendente de Policía es derogado por el Estatuto Provisional de Gobierno de 1815. Las marchas y contramarchas de la institución policial en construcción tendrán un primer freno en la creación del Departamento de Policía bajo el gobierno de Rodríguez y Rivadavia. Barreneche y Galeano expresan, en este sentido, que “El Departamento de Policía creado durante las reformas rivadavianas de 1821 es entendido como el núcleo indisoluble de lo que en 1880 se convertirá en la policía de la Capital, y más tarde en policía federal.”<sup>16</sup>

Los asuntos referidos en estos documentos son, en su gran mayoría notas, provenientes o dirigidas al Poder Ejecutivo o circulares dirigidas a los Alcaldes de Barrio. Asimismo hay un predominio de asuntos referidos a la provisión de armas y de localización y relocalización de habitantes considerados vagos o sin ocupación, muchos de estas preocupaciones relacionadas con la necesidad de ponerlos al servicio de las armas. Recordemos que el período de creación de la Intendencia coincide con la creación del segundo triunvirato y se desarrolla durante la contraofensiva realista,

---

<sup>15</sup> 101 notas, 36 Circulares, 8 Oficios, 3 Decretos, 1 Informe, 1 Acuerdo, 1 Reglamento de Lotería, 1 Solicitud y 1 Acuse de Recibo conforman las 153 comunicaciones del Libro 1º hasta el año 1815.

<sup>16</sup> Osvaldo BARRENECHE y Diego GALEANO “Nota sobre las reformas policiales en la Argentina, siglos XIX y XX”, Héctor MASQUELET (dir.), *Cuadernos de Seguridad*, núm. 8, Consejo de Seguridad Interior, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, 2008.

poniendo de relieve la necesidad de controlar la población y ordenarla hacia la construcción de cuerpos armados.<sup>17</sup>

Con respecto a la Orden transcripta, con fecha de Junio de 1814, es necesario remarcar, en primer término, que conforma una comunicación del Poder Ejecutivo direccionada al Intendente de Policía, cargo ostentado en el momento por Hipólito Vieytes, y con Gervasio Posadas como Director Supremo. Allí se insta a la Intendencia a tomar las medidas necesarias para ubicar, clasificar y relocalizar a aquellos pobladores que no poseen ocupación conocida. Esta orden es dada luego de un informe provisto al Poder Ejecutivo por la misma Intendencia y con la firma de los Alcaldes de Barrio.

En el marco de la experimentación institucional de la década, este año vislumbra un avance de las tendencias de centralización. Esto no sólo se observa en la conformación de un Poder Ejecutivo unipersonal, sino también en el aumento de las comunicaciones (pasan de 42 en 1813 a 54 en 1814) entre este último y la Intendencia, lo cual entendemos como una señal o intento de concentración de la fuerza de los cuerpos policiales. El Poder Ejecutivo cimienta un inicio de institucionalización, bajo su tutela, de dichos cuerpos, que antes referenciaban su subordinación con el Cabildo. Vemos cierta fluidez en los intercambios de información y de órdenes con el Supremo Gobierno, que deja la intervención del Cabildo desdibujada, y comienza a conectar su agenda política con las funciones policiales.

La preocupación por el orden público, el armamento y la puesta en marcha de acciones concretas contra quienes eran considerados insalubres para la ciudad son algunos de los puntos más importantes de dicha agenda. Hay una inquietud manifiesta por aquellos habitantes de origen extranjero, referidos en las fuentes como “europeos españoles” sobre quienes se trata de ejercer un control relativamente férreo tanto en relación a su permanencia o salida de la Capital como en relación a sus ocupaciones o falta de ellas. Se plantea la averiguación sobre sus oficios, y en ausencia de los mismos, se propone el traspaso a las armas, cuestión que, como ya mencionamos, se asocia al momento específico de conformación de cuerpos militarizados en un contexto de guerra. Son estos sectores los que se conforman como objeto de control por parte de los cuerpos policiales dirigidos por los Alcaldes de Barrio y subordinados a la Policía. Todo esto incumbe al espacio urbano, de la capital y sus treinta y tres cuarteles.

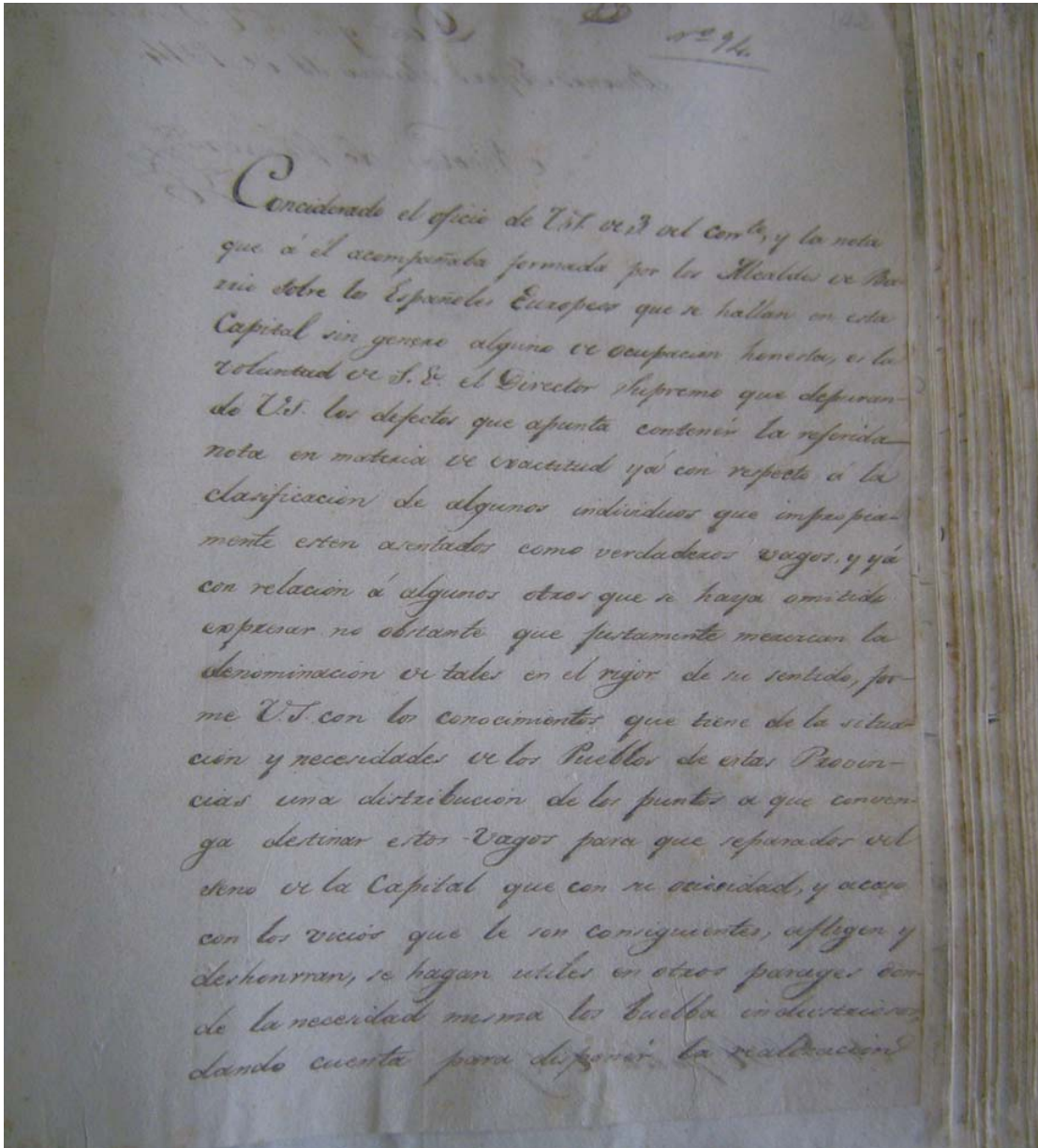
---

<sup>17</sup> Para consultar más sobre el régimen de Intendencias ver Marcela TERNAVASIO, *Gobernar la Revolución. Poderes en disputa en el Río de la Plata, 1810-1816*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2007 y “Las reformas rivadavianas en Buenos Aires y el Congreso General Constituyente (1820-1827)”, Noemí GOLDMAN (ed.), *Nueva Historia Argentina*, t. 1, Buenos Aires, Ed. Sudamericana, 1998.



Imagen 1

Orden Superior núm. 94. Emitida el 11 de Junio de 1814 para el Intendente de Policía y firmada por Nicolás de Herrera.



En las fuentes se especifica que ante al traslado de personas a otra jurisdicción, las mismas dejan de estar a disposición de la Intendencia de Policía. Aquí se ratifica lo dicho por el Reglamento Provisional que delimita la jurisdicción de la Intendencia de Policía a “la capital y sus arrabales.”<sup>18</sup> Vemos así uno de los varios ejemplos que nos remiten a esta interconexión entre el poder político, su proyecto institucional y los intentos de controlar una población en el marco del contexto de guerra.

<sup>18</sup> Reglamento Provisional de Policía (1812), Alejandra RICO, *Policías, soldados...* cit.

## **Reflexiones finales**

Las Órdenes Superiores para el período nos pueden proveer una mirada inicial sobre los aspectos formales y las configuraciones institucionales de esta policía. Nos permiten asomarnos a la estructura policial (Poder ejecutivo, intendente de policía, alcaldes de barrio), a sus formas de comunicación, y los asuntos más importantes que, al menos en lo discursivo, constituyen las tareas policiales. En nuestro caso particular, nos permite indagar sobre los ensayos de control del período y los intentos de centralización de los cuerpos policiales, sobre lo cual reflexionamos a través de un tratamiento especialmente cualitativo de las fuentes, pero también mediante métodos cuantitativos que nos permiten ver, principalmente, la fluidez y asiduidad de las comunicaciones entre la formación estatal-policial y el gobierno. Si bien las observaciones y análisis de las prácticas concretas de la Intendencia requieren del entrecruzamiento con otras fuentes, estas órdenes nos acercan indicios sobre los proyectos políticos detrás de dicha Intendencia y, aunque no existe la posibilidad de observación sobre los debates o disputas entre justicia y policía, nos permiten ver la importancia de las relaciones entre distintas configuraciones institucionales del periodo, en especial los Alcaldes de Barrio.

Su aspecto de documentos de Estado muchas veces puede nublar su utilidad para conectar diferentes actores. Desde nuevas perspectivas, es posible indagar sobre las tensiones e interconexiones entre grupos dirigentes revolucionarias, sus proyectos para implantar un nuevo orden y los esfuerzos por legitimarlo, muchas veces mediante la adhesión de la población a la causa, y muchas otras a través de la vigilancia y la represión. Conforman, así, un acervo documental de gran importancia para el estudio de la génesis de los cuerpos policiales, de su proceso de formación que, lejos de ser unidireccional y estático, expresa el paulatino desarrollo de una mirada centralizadora y de profesionalización sobre la policía que tendrá su corolario a fines del siglo XIX.