Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana "Dr. E. Ravignani"
Tercera Serie, núm. 2, 1er. semestre de 1990

EL CONTROL SOCIAL Y LA POLICIA DE BUENOS AIRES BUENOS AIRES 1880-1920

BEATRIZ C. RUIBAL[1]

BUENOS AIRES experimentó durante el período que nos ocupa un rápido proceso de crecimiento económico y demográfico marcado por fuertes desigualdades e interrumpido por contracciones económicas de distinta magnitud entre las cuales cabe destacar la crisis de 1890 y el período posterior a la Primera Guerra Mundial.

Los cambios experimentados por la ciudad deben entenderse en el marco del proyecto económico y del sistema de dominación política propuesto por los hombres de la Organización Nacional. La inmigración aluvional transformó la composición demográfica de la ciudad de Buenos Aires,[2] y planteó nuevos problemas y desajustes al proyecto de la elite criolla. Este proyecto que implicaba una valoración negativa de los componentes nativos, a lo que se oponía el papel regenerador de la inmigración europea, la que se consideraba más adaptada a las nuevas relaciones requeridas por el mercado de trabajo, centraba el control y la regulación social en los sectores populares locales. Sin embargo, a fines de siglo, la incorporación de una crecida masa inmigratoria a la ciudad y el surgimiento de las organizaciones obreras y del anarquismo plantearán nuevas contradicciones a la clase dirigente. Esta vez el régimen se va a volver no sólo contra los nativos sino también contra la inmigración, que pasará a ser blanco de sus preocupaciones y control. Emerge entonces la otra cara del inmigrante abnegado y trabajador, los relatos policiales atribuyen al aumento de extranjeros el avance de la criminalidad. En el discurso de la época, se sostiene que "la masa inculta contiene dos clases de elementos: el inmigrante de malos hábitos, que viene confundido entre los trabajadores emigrados de las comarcas europeas; y el criollo refractario en su altivez nativa, al patronato comercial y a las rudas tareas de las industrias urbanas".[3]

La necesidad de control social sobre uno y otro sector llevó a la reorganización de los aparatos represivos y normalizadores. Cabe destacar que no existía una división tajante entre unos y otros ya que aunque aparentemente los aparatos

[1] CONICET - CEDES

[2] En 1869 la ciudad tenía una población aproximada de 180.000 habitantes, en 1914 alcanzaba 1.500.000, de los cuales casi la mitad eran extranjeros.

[3] *Memorias Policiales 1892*, p. 219

represivos se ocupaban de vigilar y castigar a los individuos de conducta desviada y los aparatos normalizadores se encargaban de la generalización de los valores de la clase dominante, en la práctica de la época ambos actuaban complementariamente. De este modo, los aparatos represivos cumplían funciones normalizadoras y los aparatos normalizadores sancionaban desde un punto de vista ético-social la represión.

Esta interacción fue sostenida y fundamentada por el positivismo que permitió repensar la medicina, el derecho y la psiquiatría a la vez que creó otros campos discursivos como el de la antropología criminal.

En la Policía de Buenos Aires se observa durante el período propuesto esta superposición de funciones represivas y nomalizadoras. Esto implicó como se verá una ampliación de la esfera de la Institución, que la llevó no sólo a intervenir en la persecusión de los delincuentes sino que le dio facultades para actuar como instrumento del control político y social.

La capacidad del positivismo para hablar desde la Institución que señala Oscar Terán[4] se hace evidente en el caso de la Policía de Buenos Aires. Categorías positivistas como lo normal y lo patológico y la degeneración permearon el discurso y la práctica policial de tal manera que puede decirse que la Institución asumió, y defendió las ideas positivistas.[5]

Respecto de los elementos nocivos para la sociedad las Memorias de 1909 establecen la existencia de dos tipos:

"profesionales de huelgas sistemáticas a cuyo efecto agitan y explotan la masa del pueblo, a aquella que solidariza con las ideas y tendencias del socialismo (...) y otros que constituyen verdaderas disgregaciones de los bajos fondos o escorias sociales que afluyen de la vieja Europa".[6]

En cuanto a lo primero, las renovadas expectativas de crecimiento económico, que garantizaba la amplitud del mercado de trabajo, no permitían suponer todavía como inminente el accionar político de los grupos anarquistas, a los que por otra parte no se tenía claramente diferenciados de comunistas y socialistas. De ahí que la afirmación de M. Rosa Ostuni,[7] de que a fines de siglo la represión contra anarquistas italianos se trasladaba a la represión por contravenciones y delitos menores de la clase trabajadora debe ser matizada. Cabe destacar que frente a situaciones de violencia hacia la población italiana, ésta contaba con canales específicos, tales como autoridades consulares, periódicos específicos, etc., ante los cuales denunciaban los métodos de la Policía argentina.

Respecto a los militantes anarquistas y socialistas, la Policía se planteaba a

4 Oscar Terán, *En busca de la ideología argentina*, Buenos Aires, Catálogos Editora, 1986.

5 Para un análisis de las distintas vertientes del positivismo argentino puede consultarse: Oscar Terán, Introducción a Imperialismo y Nación, siglo XXI, Mexico, 1979; *Positivismo y nación en la Argentina*, Punto Sur, 1987; *Pensar la nación*, Alianza, Buenos Aires, 1986; Ricaurte Soler, *El positivismo argentino*, Paidós, 1968; Hugo Biagini (comp.), *El movimiento positivista argentino*, Ed. de Belgrano, 1985.

6 *Memorias Policiales 1889*, p. X.

7 M. R. Ostuni, Inmigración, política italiana y movimiento obrero argentino, en Devoto F., Rosali G., *La inmigración italiana en Argentina*, Buenos Aires, Biblos, 1984, p. 123.

fines de siglo, menos la sanción que la rigurosa vigilancia que le permitiera formar un registro de los mismos. El anarquismo en general y los intelectuales anarquistas en particular no eran vistos, entonces, como una amenaza. En 1900, en un reportaje al secretario general de Policía, Mujica Farías, realizado en Madrid y publicado en la *Revista de Policía*, éste relata su propia experiencia con un militante anarquista italiano que terminó su carrera de agitador poniéndose al servicio de la Policía, bajo el título "La conversión de un anarquista":

"(...)tres meses después el famoso anarquista italiano, todo hace suponer que se está refiriendo a Pedro Gori, revalidaba el título de Doctor en Jurisprudencia, abría bufet y fundaba una revista (Criminología Moderna). Hoy es hombre de positiva influencia, que asocia a su obra la Institución, cuya vigilancia le molestaba tanto. Yo secretario de Policía figuro en la redacción de esta revista".[8]

Dos procesos contribuyeron a reemplazar esta visión del anarquismo por otra que lo colocara junto a las plagas sociales.

Por un lado, la agudización de los conflictos laborales que llevó al crecimiento de las huelgas y la asociación de trabajadores en sindicatos y sociedades de resistencia; por otro, la consolidación de la corriente pro-organización dentro del anarquismo que le dará la hegemonía en la FOA.[9] Estos procesos traerán como consecuencia la sanción de la Ley de Residencia y la organización por parte de la Policía de la Sección Especial, que pasará a ocuparse de todo lo relacionado con el anarquismo y los conflictos obreros.

En cuanto al segundo, el interés por extender el orden y la normalización desde la esfera de lo público a la de lo privado llevó a la Policía a determinar las causas de las perturbaciones sociales. La caracterización de la ciudad en términos de cloaca urbana llevó a delimitar los ambientes que podrían producir conductas anormales. Según la Policía eran dos los espacios de la vida cotidiana que generaban y albergaban enfermos morales. En el ámbito de lo privado, el cosmopolitismo de los conventillos y las casas de vecindad que eran "conglomerados de vicios, malos ejemplos y acciones detestables que forman una escuela para la inclinación y aprendizaje de la delincuencia", en ella se juntaban el obrero rebelde, el ladrón, el canfinflero, la prostituta y el mendigo, todos ellos considerados peligrosos para el orden existente. En el espacio de lo público, la calle, donde al vago se le une el "delincuente ducho y el infante neófito" que será poco a poco incorporado al submundo del delito. La calle aparece como: "refugio de todos los deshechos y escorias sociales (...) donde se forma el ratero vulgar y de ocasión, el asesino desalmado, el ladrón asaltante, el pederasta, el cuentero, etc. allí, donde milita el vicio sin control."[10]

La vagancia y la mendicidad no sólo no constituyen problemas nuevos en la sociedad argentina sino que parte de la legislación sobre el tema puede remontarse al período hispánico. Las autoridades españolas habían trasladado las disposiciones

8 *Revista de Policía*, 16-8-1900, p. 102-103.
9 Oved, I. *El anarquismo y el movimiento obrero argentino*, México, Siglo XXI, 1978.
10 El medio ambiente, en *Revista de Policía*, 16-9-1912, y 1-10-1912

peninsulares sobre la vagancia a la legislación local, condenando a la expulsión a todos aquellos que poseyendo oficio no lo desempeñaran.[11]

En el Río de la Plata durante las primeras décadas del siglo XIX, la escasez de mano de obra llevó a la sanción de leyes sobre vagancia, conscripción y obligación de poseer pasaportes internos, todo lo cual impedía la movilidad geográfica y económica de la mano de obra. La incorporación de estas medidas al Código Rural de 1865 permitió a los estancieros bonaerenses fijar la mano de obra a la vez que proveyó el ejército de contingentes de vagos para las milicias de fronteras.[12]

El hecho de que las medidas hubieran quedado sin efecto con la sanción del Código Penal, obligó a las autoridades policiales a fines de siglo a declarar vigente el decreto de 1823 por el cual se detenía a todo aquel que ejerciera la mendicidad en la vía pública. Cabe destacar, que en la misma reglamentación se determinaba que los comisarios debían requerir de los médicos de la Institución, un informe sobre la aptitud para el trabajo y reunir la información que les permitiera establecer la verdadera indigencia del detenido. Los inhábiles para el trabajo eran destinados al Asilo de Mendigos. En caso contrario, o si enviados al Asilo lo abandonaran para dedicarse nuevamente a la mendicidad, les sería aplicada una multa de cien pesos o en su defecto treinta días de arresto en el Depósito de Contraventores.[13]

Para comprender el porqué de la insistente preocupación de las clases dirigentes argentinas sobre la vagancia hay que recordar que el proyecto de organización nacional no podía tolerar al individuo improductivo. Esto llevaba a implementar una cuadriculación de la sociedad que permitiera a la vez disciplinarla y controlarla.

Establecida la norma a través de la moral burguesa —que colocaba el acento en el trabajo, en el ahorro, la familia y el orden en general—, lo normal se definía por contraposición a esto. Al mismo tiempo, al estar la sociedad penetrada por el discurso criminológico positivista, lo anormal fue definido médicamente como lo enfermo.

De este modo la vagancia aparecía en términos de la Policía como manifestación de lo patológico:

"Los vagos obedecen a perturbaciones sistemáticas que —como la de los anarquistas aunque en distinto ciclo— los impele fuera y contra la organización social".

Estos individuos están fuera de la sociedad puesto que no desempeñan tarea útil dentro de la misma. En términos del Jefe de Policía R. Falcón, se calificaba de vago "a toda persona que careciendo de domicilio fijo y medios de subsistencia no ejerce oficio ni profesión alguna".[14] Definición que con el tiempo llegó a ser más amplia, tal como lo atestigua la carta del Jefe de Policía al Ministro del Interior en 1923 al elevar el anteproyecto de Ley de Vagancia, Mendicidad e Inmoralidad Pública:

[11] Leyes de Indias, Libro VII, Título VII.

[12] Sobre el tema ver Slatta, R. *Los gauchos y el ocaso de la frontera*. Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1985.

[13] Disposiciones de Policía, Leyes, Decretos de Poder Ejecutivo, Edictos, Disposiciones de Jefatura (1880-1923) Buenos Aires, Imprenta y Encuadernación de Policía, 1924.

[14] *Memorias Policiales*, 1909.

"En general debería incluirse dentro del sistema de prevención de la vagancia a todos aquellos que aún teniendo alguna renta, fuera ésta insuficiente para permitir subsistir y ello no obstante carecieran de ocupación lícita, comprobandoseles en cambio su frecuentación asidua a casas de tolerancia, cabarets y otros sitios sospechosos. Lo mismo debería establecerse respecto de los mendigos fueran ellos capacitados o no para el trabajo."[15]

Si estos individuos aparecen como fuera de la sociedad también están contra ella, puesto que la vagancia es un género de vida preparatorio de la delincuencia. El discurso policial introduce así un nuevo concepto tomado de la criminología: el de estado peligroso. Esto significaba que el individuo ya no es juzgado sólo por el acto que realiza sino por el que virtualmente podría realizar.

En torno a la noción de estado peligroso y al derecho que la sociedad tiene de defenderse y protegerse frente a éste se construirán las explicaciones y los mecanismos de la profilaxis social.

Como ya se dijo, los nuevos mecanismos tendían a la separación del individuo considerado anormal por su conducta. Sin embargo el control social efectivo iba más allá de la simple segregación. Se trataba de establecer canales de recuperación del individuo enfermo, de tal modo que éste fuera readaptado a las normas sociales; dicho de otro modo, se buscaba a través de instituciones de distinto tipo la recuperación de la utilidad social del individuo.

Para que esta tarea fuera posible sería necesario crear espacios donde lo patológico estuviera contenido y separado del resto del cuerpo social. Estos espacios servirían como campo de conservación y de corrección de las conductas desviadas. A la elaboración teórica se sumaría un saber construido a partir de la experiencia en el espacio de lo anormal, cuyo ejemplo más claro fue la organización de la Sala de Observación de la Policía, donde a partir de 1900 funcionó la cátedra de Medicina Legal. En ella convergieron el médico, el penalista y el criminólogo con la Policía:

"En esta clínica podrá en adelante examinarse el vagabundo en todas las edades y todas las condiciones, desde sus primeros pasos en esa senda en que se inician niños, hasta cuando lo recoge la cárcel, el asilo o el hospital, según el rumbo que ha tomado. Al compadrito podrá vérselo díscolo, reacio y pendenciero en el interior de sus rejas. Al ladrón se lo podrá tratar sin amagues y conocer su poca estudiada biología. Al alcoholista se lo tendrá en abundancia y bajo todas formas. Los locos que allí pululan darán lugar a hacer aplicación de psicopatología forense. Los atorrantes allí recogidos que son objeto de especiales estudios tendientes a poner en evidencia la variante naturaleza del estado que los conduce a la miseria física y social serán presentados a la observación bajo la misma forma que los otros tipos."[16]

En una sociedad que reivindicaba el trabajo como valor fundamental, la profilaxis de los desviados no podía estar asentada sino en la terapéutica del trabajo. La creación de colonias agrícolas como medida de recuperación de vagos y mendigos responderá a esta idea:

"La vagancia habitual debe ser prohibida. Para ello la nación debe dictar

15 *Memorias Policiales*, 1923.

16 Dr. Pedro Barbieri, Ayudante de Clínica en *Revista de Policía*, 1-6-1900.

medidas de previsión social coercitivas y a ese efecto se deben crear colonias de trabajo, sancionar una legislación que impida la reincidencia en la vagancia, instituir patronatos especiales."[17]

Tanto a la creación de colonias como a la implantación de actividades productivas en la prisión subyace la idea de la capacidad moralizadora del trabajo, que permitiría la readaptación del individuo a la sociedad:

"El trabajo es el único medio que puede regenerar al vago (...) y lo pone en la posibilidad de adquirir más tarde su bienestar que debe ser el anhelo de todo hombre honrado."[18] El proceso de delimitación de lo normal y lo patológico que permitió la separación de un grupo de individuos de la sociedad y creó ámbitos específicos de pertenencia, sancionó la existencia en la nueva cuadriculación social de una categoría de exclusión, la de los marginados, que aunque diferenciados de los delincuentes, formaron junto con ellos la población que habitaba las fronteras de la convivencia social. En palabras de la época se consideraba marginal a aquellos que "no tienen hogar, patria, familia, ni afecciones que lo liguen a la sociedad." Bajo la denominación de vagabundo se incluían:

"al atorrante, al mendigo, al rufián y al ladrón porque (...) todos ellos padecen de una misma enfermedad moral, es decir, todos han sufrido un atrofiamiento de la facultad psicológica que llamo sociabilidad."[19]

El discurso policial permite observar la constitución de la esfera de poder de la Institución y, en la medida de la dependencia de ésta respecto del Estado, la extensión del control social por parte del poder político.

En 1880 Marcos Paz explicaba en las Memorias Policiales que las funciones del agente de seguridad eran velar por la vida, la propiedad y el honor de las personas. Sin embargo, estas funciones parecían implicar tareas que iban más allá de lo que significaba su mero enunciado:

"Nuestra Policía abarca innumerables funciones que pesan sobre el vigilante casi todas ellas: es política, es judicial, es administrativa y es municipal. Estas variadas funciones no se encuentran reunidas en las instituciones policiales de ningún país y dan a nuestra Policía un recargo de atenciones que impone el número de agentes solicitados." [20]

Los problemas que plantea Marcos Paz en el marco de las implicancias que trae la Ley de Federalización de Buenos Aires a la Capital, su dependencia del Ejecutivo Nacional y su consecuente reorganización se van a transformar en una constante que se irá resolviendo, aunque con enormes contradicciones, a lo largo de todo el período.

La extensión del campo de acción de la Policía está estrechamente ligada a la definición que se da de la misma. De ahí la importancia de rastrear y de reconstruir

17 Conclusión votada por el Congreso Penitenciario Nacional. Celebrado en Buenos Aires en 1914, en Previsión de la vagancia. Paz Anchorena, p. 718, en *Revista de Criminología, Psiquiatría y Medicina Legal*.

18 Mendicidad y Vagancia. Sus relaciones con la criminalidad, en *Revista de Policía* 15-10-1899, Nº 33, p. 402-407.

19 Servando Gallegos, "El vagabundo", en *Criminología Moderna*, 1899, p. 70-71.

20 Memoria Policial, 1880, p. 7-8.

la idea que la Institución tenía de sí misma. En 1888 la Revista de Policía presenta una descripción de la "Naturaleza de la Policía", la cual es, según ésta, un poder total específicamente público y gubernativo cuya esencia reside en el cuidado de la seguridad y prosperidad pública. De este modo la Policía aparece como la autoridad pública que manda o prohibe. En la vida cotidiana esto se manifestaba en el cuidado del orden público y en el aspecto estético que debía reinar en las ciudades, así como el mantenimiento de la seguridad, que no sólo abarcaba la seguridad jurídica sino que también se hacía extensivo a los peligros naturales (agua, fuego, enfermedades, etc.).

Esta amplitud de funciones permite decir al autor del artículo que la Policía parte del centro del Estado, abarcando todas las direcciones posibles que de éste se desprenden y que la concreción satisfactoria de estos movimientos sólo es posible mediante la libertad interna de la que debe gozar la Institución. Extremando el análisis el autor puede decir que:

"(...) se infiere que cierto género de arbitrariedad por ejemplo, la libre elección de los medios oportunos para la consecusión de determinados fines, sin más que echar una rápida ojeada sobre la necesidad, es inseparable de su esencia."[21]

En la década del noventa la misión de la Policía de "defender y contener" a la sociedad civil hace que tome conciencia institucionalmente de su papel como "rama preventiva del poder judicial", lo que se ve reforzado por la sanción del Código de Procedimientos que le permite juzgar en todos los casos de contravenciones. A esto se va a agregar, a principios de siglo, el establecimiento de la Policía como "auxiliar de justicia, en los procedimientos criminales, designando la Jefatura en cada caso al funcionario que debe quedar como cooperador adscripto transitoriamente al tribunal".[22]

En la medida en que la Policía partía del centro del Estado moviéndose en todas las direcciones, estos movimientos significaron superposición de esferas institucionales. En más de una oportunidad hubo conflictos con el Poder Judicial, a tal punto que la Policía desafió y cuestionó el habeas corpus en tanto que la amplia extensión de este recurso dificultaba, según la Institución, la aplicación misma de la justicia, ya que se le habían negado a la Policía atribuciones inherentes, significando esto un ataque a la independencia que debe existir entre las funciones del orden administrativo y las del orden judicial.[23]

Hubo también conflictos con la Municipalidad puesto que, desde mucho tiempo atrás, las funciones de una y otra institución no estuvieron suficientemente

21 *Revista de Policía*, 1-7-1888, p. 36. El autor del artículo está hablando basado en las afirmaciones de Blunchli a quien él mismo cita.

22 Memoria Policial 1906-1909, p. 26.

23 El conflicto enfrentó al jefe de Policía Capdevila y al Juez Federal Dr. Virgilio Tedín a raíz del *habeas corpus* interpuesto por un vecino a quien se había aplicado vigilancia domiciliaria por no concurrir a las citaciones de la Comisaría para responder a una denuncia de otra persona. El Juez ordenó levantar la vigilancia por atentar ésta contra la libertad personal del acusado. Capdevila se negó a acatar la resolución siendo apoyado en esta oportunidad por el Ministro del Interior y el Procurador General de la Nación. El hecho es interesante por las opiniones vertidas en dicha oportunidad por Capdevila. De todos modos, en 1885, con motivo de un habeas corpus interpuesto por dos detenidos que habían sido condenados a ocho días de arresto por contravención, el Juez Federal había

separadas, produciéndose de este modo frecuentes invasiones de jurisdicción. Si a la Municipalidad le correspondía por su Ley Orgánica dictar reglamentos que controlaran la moral y las costumbres, sólo la Policía podía, en función de su capacidad disciplinaria, actuar efectivamente sobre los atentados a la moral y las buenas costumbres. Sólo la Policía podía arrestar y este tipo de contravenciones que exigían, según la Institución, represión inmediata debían ser área de su exclusiva competencia. Así, en 1899, en el Proyecto de Código de Contravenciones presentado al Congreso, la Policía reclama, dejando de lado a la Municipalidad, jurisdicción exclusiva sobre las siguientes contravenciones: mendicidad, juegos de suerte y azar, represión de la adivinación, a la vez que solicita ejercer también en forma exclusiva la vigilancia de las tabernas, fondas, posadas, hoteles, casas de prostitución, montepíos particulares, casas de sport, comisionistas, vendedores ambulantes, a lo que se agregaría su capacidad de atender en ultrajes a las buenas costumbres, tanto como la protección de la infancia y de los alienados.

En 1911 la misión reguladora de la Policía aparece como una función del "desdoblamiento del poder central del estado", lo que acarreó un nuevo enfrentamiento de poderes con la Municipalidad. El tema central de esa discusión fue el de la procedencia o improcedencia de la creación de un cuerpo de agentes municipales que se ocuparía particularmente del control del tránsito. La argumentación de Dellepiane, entonces Jefe de Policía, estaba basada en la oposición de la Institución Municipal como:

"un desdoblamiento del poder del Estado con fines utilitarios y mientras no choque con otras ramas del mismo poder central."[24]

a la Policía, que:

"procede por delegación directa del poder público nacional y su acción es tan múltiple que abarca desde el orden institucional hasta el perfeccionamiento colectivo y desde la seguridad social hasta la inviolabilidad de los derechos individuales".[25]

Ahora bien, el cumplimiento de estas funciones por parte de la Policía era posible, de acuerdo al pensamiento de Dellepiane, en la medida en que se respetara el principio de indivisibilidad de la autoridad, autoridad que ejercía la Policía como única encargada de velar por el orden público. A esto concurrían, según el Jefe de Policía, el "imperium" por parte del cuerpo a su cargo y la otra, de no menor importancia, era el valor del uniforme como forma de investidura de la misma autoridad.

Un tema reiterativo en el discurso policial es el de la autoridad. Esto se debía por un lado a la constante necesidad de fundamentar las bases de la acción de la Policía y por otro, a la necesidad de recobrar el respeto por la Institución que se había visto minado por distintas circunstancias.

determinado "(...) que la Policía de la Capital es autoridad competente para entender y resolver en la causa de los detenidos por infracciones y para imponer arrestos", de acuerdo con el artículo 1 de su reglamento, y falló no haciendo lugar al recurso de los detenidos. (Orden del día del 7 de agosto de 1885).

24 *Memoria Policial*, 1911, p. 74.

25 *Memoria Policial*, 1911, p. 78

En cuanto a las razones de desprestigio, debe considerarse que desde principios de período la población se queja de la ineficiencia policial. Ineficiencia que, reconocida por los Jefes de Policía, era explicada por dos causas: una que tendría su origen en la falta de personal competente dentro de la Institución, ya que la mayoría del personal subalterno era reclutado o bien entre los penados del ejército de línea o entre individuos sin mayor preparación; y la otra era la amplitud de las funciones que debía desempeñar la Policía, que implicaba una dispersión de tareas que no le permitía concentrar sus fuerzas en la captura de los delincuentes. A estas razones debe agregarse que el papel represivo cumplido por la Policía a nivel político contribuyó a mermar el respeto que por la Institución se tenía dentro de la ciudad. Prueba de esto es que, en varios casos de arrestos en la vía pública, el agente debía enfrentarse no sólo con el delincuente sino que debía también enfrentarse a la población que defendía al implicado. Esta situación hizo que a fines de siglo el Jefe Capdevila, pidiera la aplicación del delito de sedición a quienes no acataran la autoridad policial; a lo que se suma la sugerencia, por parte del mismo Jefe de que los agentes usaran sus armas en caso de necesidad.[26]

La urgencia por extender el respeto por la Policía a todos los niveles de la sociedad hizo que desde la misma Institución se sugiriera la enseñanza en las escuelas del principio de autoridad, particularmente referido a la Institución. Así, en 1912, el Jefe Dellepiane se refiere en una nota enviada al Presidente del Consejo Nacional de Educación, a la necesidad de:

"(...) grabar en la sensible inteligencia del niño, en su espíritu impresionable y dócil con la autoridad y prestigio del maestro, las amplias seguridades de que el agente de policía es en su esfera un modesto y abnegado servidor del pueblo, guardián permanente de vida e intereses, dispuesto siempre a llegar hasta el sacrificio de su propia existencia para acudir en auxilio del que sufre, en todo aquel a quien amenaza algún peligro. Así preparados nuestros niños creo firmemente que resistirán con eficacia las sugestiones del ambiente, extendidas quizá hasta su propio hogar, y contrariamente mañana serán una juventud educada en principios sanos de respeto y consideración hacia los miembros de este cuerpo, cuyo íntimo anhelo no es otro que el de propender al bienestar de la comunidad."[27]

El Consejo de Educación, por su parte, aceptó la sugerencia del Jefe de Policía y difundió la nota en las escuelas para que fuese utilizada por los maestros en la educación de los niños.

Luego de todo lo dicho, el poder policial aparece, tal como lo definía J. C. Toranzo, como un poder regulador por excelencia que tiene por atributos el derecho de prevención, de tutela y de enmienda. Estos derechos son ejercidos, según el autor, en representación y beneficio de la sociedad.[28] Si la Policía debía además, en el criterio de la época, seleccionar los medios para defender el derecho social, su acción estaba estrechamente ligada al papel desciplinario propio de lo que Foucault denomina policía clásica. Tal como decía el Jefe de Policía en 1926:

26 *Memoria Policial*, 1888.
27 *Revista de Policía* 15-11-1912, p. 99-100.
28 J.C. Toranzo, *La seguridad pública*, 1923.

"La Policía de Buenos Aires se desenvuelve dentro del concepto clásico de función de Policía (...) caracterizado también por Fouché de esta ejemplar manera 'tranquila en su marcha, mesurada en su acción, en todas partes presente y siempre protectora', más o menos así la definía Blackstone al decir 'debe ser considerada como la regulación y el orden doméstico del reino, en virtud del cual los individuos del Estado a semejanza de los miembros de una familia deben conformarse a las reglas de la propiedad, buena armonía y buenos modales.'"[29]

De este modo leyendo las Memorias Policiales, puede verse cómo el aparato policial se extiende a todo el cuerpo social: es auxiliar de justicia en la persecución de los delincuentes, pero también es un instrumento para el control político de la oposición al régimen. En su origen tanto su organización como su misión son militares, desde la federalización de la ciudad se la militariza para hacer frente a la revolución del ochenta. Luego sigue teniendo unidades de caballería e infantería destinadas a tareas de guarnición y participa en la represión de los alzamientos radicales, controla las huelgas y tiene fuerzas de choque anti- huelguistas. Junto con esta práctica represiva, también desempeña una acción preventiva, por la cual vigila y controla las reuniones políticas, conferencias y todo lo relacionado con el campo laboral: las reuniones obreras, el comunismo y el anarquismo.

Al mismo tiempo va a ir multiplicando las tareas relacionadas con el bienestar social y la salud pública. Mientras que las policías de las ciudades norteamericanas y europeas abandonan estas funciones a otras instituciones, a medida que van especializándose en la persecución de los delincuentes, la Policía de Buenos Aires se encarbaga de los problemas de la minoridad y la familia, fundaba asilos para niños abandonados en varias seccionales (1905) e intervenía en conciliaciones de orden familiar, se ocupaba de la vigilancia y provisión de alimentos de "los verdaderos necesitados" (1913) y habilitaba el Asilo Policial para hacer frente a la crisis de alojamiento (1919).

En la base del interés por cuadricular la sociedad está la necesidad por reorientar el movimiento de la mano de obra hacia las nuevas actividades derivadas de la economía agroexportadora, que abarcaban la construcción, los servicios e inclusive tareas manufactureras de cierta magnitud. Al mismo tiempo los cambios en las relaciones sociales, producto del mismo proceso, hacían necesario la generalización de los valores burgueses.

Frente a ambos procesos la estrategia que se plantea desde el Estado es la moralización, y puesto que de lo que se trata es de fomentar el progreso y de preparar el futuro, el niño comienza a ser sujeto del discurso científico y político a la vez que objeto de observación y de prevención a nivel de las prácticas políticas.

Si hasta entonces el niño podía ser definido como "no adulto" ahora la concepción cambia y éste adquiere una fisonomía propia. La nueva fisonomía que se observa en el niño estará caracterizada por dos elementos básicos complementarios entre sí. En primer término, la mayor parte del discurso científico se refiere al niño perteneciente a los sectores populares, puesto que en él se agravan los

[29] *Memoria Policial*, 1926, p. 51.

factores nocivos característicos de la niñez; en segundo lugar, esta concepción se asienta en el determinismo primero biológico y luego fundamentalmente social:

"(...) el niño presenta desde su nacimiento tendencias arraigadas a la criminalidad, (...) la cólera, la venganza, los celos violentos, la crueldad, la mentira, la pereza, la vanidad, etc. (...) carecen (los niños) de sentido moral, de afecciones, de previsión, caracteres que constituyen el tipo del delincuente nato."[30]

El innatismo de los caracteres mórbidos o su heredabilidad se matizaban en el discurso positivista con una decidida insistencia en la importancia de los factores sociales. Estos últimos, considerados determinantes en el desarrollo de la criminalidad infantil, se referían básicamente a la moral de la familia y a sus condiciones materiales de vida.

"Una familia desorganizada, viciosa o negligente es la causa principal de la delincuencia en el común de los menores (...) es pues de la propia familia que se debe defender al niño que aun cuando esto no importa una cuestión de justicia importará en toda época una cuestión de utilidad social."[31]

Es en la utilidad social en que se basa la moralización, que planteada desde el Estado penetra en la sociedad civil, utilizando como vehículo principal la escuela y por lo tanto al niño. En este sentido la inmigración se convierte otra vez en foco de atención tanto del discurso científico como de la práctica política, y esto en dos sentidos. La escuela era un modo de homogeneizar la población en general y las clases trabajadoras en particular; por otra parte la inmigración continúa siendo, esta vez en relación a la infancia, un factor importante en el desarrollo de la criminalidad. Así, Ernesto Nelson sostenía que aunque no existían tendencias criminógenas innatas en la población inmigrante, el sólo hecho de ser extranjero planteaba problemas específicos de adaptación al medio. La integración del inmigrante a la sociedad se producía en primer término a través de los hijos en edad escolar. Sin embargo, "la superioridad barata que el niño adquiere por tal circunstancia es uno de los factores que ocasiona una reversión en las relaciones entre padres e hijos".[32] Dicha reversión se manifiesta, según Nelson, en la abierta rebeldía de los hijos frente a los padres, lo cual en muchos casos estaría en el origen de la delincuencia infantil.

El determinismo social es el fundamento científico de la tarea de moralización. La escuela se convierte en el medio por el que la norma debía difundirse al conjunto social. Dicho de otro modo, si lo que se intentaba era fijar a la clase trabajadora, el determinismo social justificaba en términos de tarea moralizadora las decisiones políticas del Estado.

El positivismo distingue en este aspecto la instrucción de la educación de los sentimientos:

"Y no es que hablemos de educación primaria o educación común, que muy pocos beneficios ha producido en este sentido (...); hablamos de aquella educación

30 Mendicidad y vagancia. Medidas preventivas contra la infancia viciosa y delincuente, en *Revista de Policía*, Nº 34/35.

31 Carlos Melo, La infancia abandonada, en *Revista de Policía*, Nº 39-40.

32 Ernesto Nelson, "¿Por qué delinquen nuestros niños, *Revista de Criminología, Psiquiatría y Medicina Legal*, t. II, p. 836.

que puede destruir las tendencias congénitas del niño que le hace comprender claramente la separación del bien y el mal, lo justo de lo injusto."[33]

La ideología moralizadora del positivismo se veía confrontada, sin embargo, con el fenómeno creciente de la infancia abandonada. La familia se mostraba incapaz de cumplir con la parte de la tarea moralizadora que el Estado le había asignado, al mismo tiempo la realidad de la función de la educación sistemática estaba lejos de ser lo que le exigía el discurso. Surge entonces el niño en peligro moral pero también el niño como clase peligrosa. En el origen de uno y otra estaban las tendencias criminológicas del niño y la influencia del factor social:

"Los factores sociales son hoy los que más influyen en el desarrollo de la criminalidad infantil (...). La moral de la familia, donde el alcoholismo y la vida licenciosa hacen estragos (...), la calle donde el menor adquiere sus peores hábitos a causa de las tentaciones malsanas, de la vagancia y aún de la mendicidad; son estas y muchas otras las causas sociales que llevan al menor a cometer actos que algunos denominan delitos y otros simplemente accidentes en la vida del menor desvalido o abandonado."[34]

En estas circunstancias el menor está en peligro moral a tres niveles: el abandono conduce a la degradación física que inhibe su futura capacidad de producción, la apropiación ilegítima de su trabajo, a la explotación del niño por sus padres y su peligrosidad a la pérdida del niño como futuro ciudadano.

En síntesis, siguiendo a Donzelot, el niño queda expuesto a la corrupción en el plano sexual, económico y político.[35] Todo esto hace que la prevención se convierta en una de las mayores preocupaciones tanto de los criminólogos como de los aparatos del Estado.

El Estado se planteará frente a la infancia desvalida dos estrategias. En un primer momento se insistirá en la importancia de obligar a los padres a hacerse cargo de las obligaciones derivadas de la patria potestad. Se tratará entonces, no de quitar a la familia sus funciones normativas sino por el contrario, de mantenerla como colaboradora y partícipe de la tarea de cuadriculación social, ya que:

"El principal beneficio de la patria potestad de que sería privado el padre que ha abandonado (...) es la pérdida del usufructo de la mayor parte de sus bienes. Muy débil sanción si se considera que los que realizan este hecho son los que no cuentan con medios de subsistencia, que sería rarísimo que el desvalido reciba herencia o donación. El único remedio es obligar al padre a cumplir con su deber".[36]

Respondiendo a esta idea se solicitan: "sanciones penales para los padres desnaturalizados a quienes les parece más cómodo que el Estado alimente y eduque a sus hijos."[37]

En una segunda etapa el Estado mucho más consolidado, puede asumir él

33 *Revista de Policía*, 1899, N° 33.

34 Marienzo, J. N. Establecimiento de Menores dependientes de la Sociedad de Beneficiencia de la Capital, en *Curso de investigación de Derecho Penal*, dirigido por Jorge Coll, Buenos Aires, 1939 (mimeo).

35 Donzelot J., *La policía de la familia*, Valencia, Pretextos, 1979.

36 Duffy, J. Los menores ante la legislación en *Revista de Policía*, 1-3-1901.

37 *Revista de Policía*, 1-11-1903, N° 166, p. 164.

mismo una función tutelar. Se asiste entonces a una progresiva intervención del Estado en las relaciones de familia, que llega incluso a su sustitución cuando ésta deja de cumplir la función que le es propia. En este momento la patria potestad se concibe más como un deber que como un derecho. Frente al incumplimiento del deber, el Estado tiene la facultad de actuar reemplazando a los padres en la tutela. Aunque la discusión al respecto comienza en la decada de 1910, recién en 1919 toma la forma de ley. La ley Agote sanciona la capacidad del Estado de actuar como tutor del menor desvalido o abandonado.

La ley Agote, tanto como la discusión que la precedió no fueron ajenas a la Institución Policial. El problema de la infancia fue otro eje de las preocupaciones de la Institución. Nuevamente nos enfrentamos a la Policía concebida en su sentido clásico, ya que la participación en los problemas de la minoridad implicaba garantizar una vez más el papel de la Policía como "desdoblamiento del poder central":

"(...) la acción tutelar de la Policía no debía limitarse a garantizar el orden y la seguridad de la ciudad, a proteger la vida y la hacienda de sus ciudadanos, sino que su misión debe ser más amplia para extirpar los males sociales, entre ellos el crecido número de niños que sin familia y sin hogar arrastraban su miseria por las calles."[38]

Esta actitud se hacía visible ya desde fines de siglo, a través de distintas órdenes del día por las cuales se prohibía a los menores el juego del barrilete en la vía pública (1886), vagar en la vía pública y trepar en los tranvías (1892), el juego de patines en la vía pública y también el de la pelota (1895), el juego del arco en las veredas (1899) y la reunión en la vereda y el juego de los cobres (1904).[39]

En oposición al ambiente malsano de la calle, donde el menor se prostituía a través del vagabundaje, la mendicidad, las malas compañías y el trabajo "poco serio" que en ella podía realizarse, la Policía crea un espacio alternativo de contención y moralización de la niñez. Surgirán de este modo a principios de siglo los Asilos de menores dependientes de la Institución. En mayo de 1905 se funda en la sección 19 la Asociación Protectora de Niños Desvalidos, en septiembre se inaugura en la sección 27 el Asilo de Niños, en 1907, bajo la jefatura de Ramón Falcón, se inaugura el Asilo Cnel. Fraga sostenido por la acción conjunta de las secciones 20, 30 y 32.[40]

En 1912, a raíz de la presentación de un proyecto de Ley sobre "Prohibición de venta de diarios por los menores de quince años", la Policía solicita a su asesor letrado, Francisco Durá, un informe al respecto. En dicho informe se establece que la prohibición del trabajo de menores no debe ser una ley de trabajo sino una ley de policía. Según Durá:

38 Orden del Día 31-12-1904. Ver también F. Durá, Sobre menores abandonados entregados a trabajos perjudiciales y su tutela Oficial, en *Memoria Policial 1913/1914*, p. 184-196.

39 Disposiciones de Policía 1880-1923, Buenos Aires, Imprenta de la Policía, 1924.

40 Cabe destacar que la preocupación por la infancia abandonada no fue exclusiva de la Policía. Los periódicos de la época como La Prensa y El Industrial daban cuenta de este problema de considerable magnitud para la sociedad porteña de la época. Para un estudio más detallado de éste tema ver: Leandro Gutierrez y R. Gonzalez, Pobreza marginal en Buenos Aires, en: *Sectores populares y vida urbana en Buenos Aires*, Buenos Aires, 1984.

"La venta de diarios y otros menudos oficios ejercidos en las calles por los menores pertenecen por género a la vagancia y a la desmoralización de los mismos menores y la ley que los prohibe y trata de impedir y penar, es por su propia naturaleza una ley de policía y de orden público, que no puede ser relacionada con las leyes reglamentarias del trabajo sin perjudicar su eficacia y su buen funcionamiento".[41]

La Policía de este modo reivindica la amplitud de su acción sobre la sociedad, a la vez que encuadra el problema del trabajo callejero de los menores en la vagancia y la desmoralización, quedando de esta forma el mismo dentro de su exclusiva jurisdicción.

Del mismo modo José Ingenieros, al referirse a las ocupaciones de los menores en la calle sostenía que en ésta

"(...) se contraen hábitos de ocio y de vagancia que inhabilitan al niño para aprender un oficio cuando llega a la edad convencional. La venta de diarios se hace en condiciones de excepcional libertad al aire libre, en pleno baño de luz, en una alegría llena de improvisación y de peligros, con plenitud de movimientos y multiplicidad de acción (...) qué pillete libre puede querer convertirse en obrero reglamentado."[42]

Con la sanción de la ley de Patronato la Cámara de Apelaciones en lo criminal sustrajo los menores a la jurisdicción de la Policía en caso de faltas o contravenciones. La función de la Policía quedaba entonces limitada a la preparación de un informe respecto de la situación del menor en la familia. Esto ocasionó protestas por parte de la Institución, la que en 1924 evaluaba la política respecto de la minoridad del siguiente modo:

"Hoy con instituciones y tribunales especializados las cosas marchan de peor en peor, pues se ha restado a la Policía una de sus actividades más útiles y trascendentales, ya que todo el problema queda sometido a la iniciativa y a la acción de un poder distinto (...)

Los menores deben ser observados y reprimidos por la autoridad policial."[43]

En 1919, con la promulgación de la Ley de Patronato adquirió sanción jurídica la nueva concepción de la infancia. La ley comprende dos partes. En la primera los artículos modifican o complementan las disposiciones del Código Civil sobre patria potestad, tutela y tenencia de menores, ampliando las causas de pérdida de la patria potestad. Las razones para esta última eran abandono o exposición de los hijos, colocación de los hijos en peligro material o moral. También los padres perdían la patria potestad por delincuencia, por tratar a los hijos con excesiva dureza, por ebriedad consuetudinaria o inconducta notoria. En la segunda parte se refiere a los niños separados de sus padres. En ésta se declara que los menores quedarán bajo patronato del estado nacional o provincial.

Al mismo tiempo la ley prevee la creación de instituciones especiales para la reclusión de menores abandonados, delincuentes o de mala conducta, especificando

41 *Memoria Policial 1913/1914.*

42 J. Ingenieros, Los niños vendedores de diarios. Notas sobre una encuesta de 1901, en *Arch...*, 1908, p. 343.

43 Los menores y los Reglamentos de Policía en *Revista de Policía*, 16-11-1924, p. 457.

la importancia del trabajo como elemento educativo de los menores reclusos. Se contemplaba también la creación de un Cuerpo de Delegados que tendría por funciones actuar como representante de los intereses del menor. Estos delegados eran considerados agentes de educación y regeneración.

La transferencia de la soberanía de los padres "moralmente insuficientes" al poder judicial se realizaría en dos instancias. La primera contemplaba la reclusión del menor abandonado o delincuente en la Alcaldía de Menores dependiente de la Policía, donde debía ser observado y clasificado. La segunda instancia consistía en la derivación del niño a otras instituciones de acuerdo a los problemas específicos que se hubieran detectado en éste durante su permanencia en la Alcaidía.

En 1922 Carlos de Arenaza en su carácter de Director de la Alcaidía, realizaba un análisis de la labor desempeñada en esa dependencia. El discurso de Arenaza se inscribe dentro de la nueva concepción que del derecho y de la infancia planteaba el positivismo. Se trataba de la prevención antes que de la represión, se trataba de instruir y de reeducar. En esta perspectiva:

"Un acto antisocial que coloca al niño dentro del articulado del Código Penal no es sino un accidente, accidente feliz en muchos casos, pues menos permite ir en su auxilio, pues tanto apoyo requiere el que delinquió como aquel expuesto a hacerlo por hallarse abandonado o en peligro moral."[44]

Esto evidencia la extensión del concepto de delincuente al menor abandonado, en aras de la profilaxis social.

Dada la importancia que adquieren en esta época el derecho subjetivo y la individuación de la pena, se busca el conocimiento previo del niño que posibilitará, en términos en Arenaza, una "terapéutica a su medida".

Puesto que el positivismo planteaba no sólo un cambio en la concepción del derecho sino también la unión del aparato judicial y represivo con el educativo, la caracterización del ambiente del que provenía el niño era imprescindible tanto desde el punto de vista del control social como del de la reeducación. Eran dos los aspectos que debían tenerse en cuenta para clasificar al menor en la Alcaidía. Por una parte los antecedentes de la familia y el ambiente del hogar, lo que incluía: la conducta del niño en la escuela, su aptitud para el trabajo, su carácter y el de sus amigos. Por otro lado se atendía a su condición física y psíquica. De este modo el cuerpo y el psiquismo del menor pasaban a ser un espacio vigilado:

" (...) se le ha vigilado constantemente durante el día, durante el sueño, en sus relaciones con los superiores, en sus actitudes para con sus compañeros, para con los fuertes, para con los débiles, en sus afectos, en sus amistades, en sus tendencias, en sus inclinaciones."[45]

Todo ello implicaba el desarrollo de una tecnología de la represión y de la educación en la que el médico adquiría un lugar de predominio. La especialización del castigo llevaba consigo la especialización de aquellos destinados a evaluarlo y a recomendarlo. Tal como lo expresaba el mismo Arenaza:

[44] Arenaza, C. Menores delincuentes. Clasificación y estudio médico psicológico, en *Revista de Criminología, Psiquiatria y Medicina Legal, t. X*, 1023, p. 46.

[45] Arenaza, *op.cit., p.40.*

"¿Quién sino el médico y el médico especializado en la materia podrá descubrir el alma del niño tan difícil a veces de conocer? ¿Quién sino el médico-psicólogo podrá señalar al tribunal cuál es el medio social o climatérico en que deberá evolucionar y desarrollarse el menor A o B predispuesto a ésto o a aquello por una tara hereditaria o un defecto constitucional?"[46]

La importancia conferida al médico como técnico especializado en el diagnóstico del menor debe analizarse en dos planos. El primero se refiere al aspecto netamente científico en el que el saber médico se convierte en un saber-poder superior al del delegado y del juez. En el plano social, el médico ejerce a través del respeto que origina su profesión un ascendiente sobre la población que le permite obtener toda la información requerida:

"El médico por el sólo carácter de tal lleva a la familia una sensación de confianza, se le respeta, se le considera y en ocasiones hasta se le teme; de ahí que no se le falsee ninguna información y se obtengan antecedentes que de otro modo habrían quedado en el misterio".[47]

El médico queda así consagrado como la única persona capacitada para estudiar científicamente al menor delincuente o abandonado para develar el origen de su conducta tanto como para recomendar el tipo de tratamiento adecuado. Esto permitió que en 1922 al finalizar el Segundo Congreso de Medicina se votara y aceptara que en todo proceso contra menores el examen médico-psicológico previo era indispensable y que dicho estudio debía ser realizado por médicos especializados en un establecimiento apropiado.

Este artículo sólo ha pretendido introducir algunas cuestiones que se consideran relevantes para una historia de la Institución Policial, tales como la constitución de su esfera de poder, su ejercicio de la autoridad en el tejido social, y su papel en la construcción de la marginalidad. Quedan pendientes otros temas sólo enunciados tales como el de los conflictos interinstituciones debidos a la ampliación de funciones de la Policía, y el de la relación que existe entre saber médico y discurso policial. Solo así será posible plantear conclusiones respecto de la existencia de un discurso propiamente policial.

46 Arenaza, *op.cit.* p. 52.
47 Arenaza, *op. cit.*, p. 59-60.