

LA POLICÍA EN LA PROVINCIA ORIENTAL (1826-1838)

UNA CONSTRUCCIÓN INSTITUCIONAL ENTRE EL ANTIGUO RÉGIMEN Y EL ORDEN REPUBLICANO

POLICE IN THE ORIENTAL PROVINCE (1826-1838). AN INSTITUTIONAL BUILDING BETWEEN THE COLONIAL REGIME AND THE REPUBLICAN ORDER

Nicolás Duffau¹

Palabras clave

Policia,
Estado,
Orden público,
Uruguay

Recibido

21-8-2017

Aceptado

11-3-2018

Resumen

Se realiza una reconstrucción de la evolución de la Policía Oriental, desde su formación como cuerpo independiente en 1826 hasta el inicio de la Guerra Grande en 1838. Para ello se estudia el proceso de constitución de una policía "nacional", sus atribuciones, las formas de su legitimación y el modo en que los conflictos armados locales y regionales moldearon su estructura. A su vez, se analiza la noción de "orden" a través de la relación entre los agentes policiales y la comunidad, para lo cual se abordan algunas de las funciones policiales iniciales que, contrariamente a lo que se ha planteado desde la historia institucional escrita por policías, no se encargó exclusivamente de la represión del "crimen", en la medida que se ocupó de diversas tareas comunales que permiten pensar la institución más como un cuerpo vecinal que como un poder central.

Key words

Police,
State,
Public order,
Uruguay

Received

21-8-2017

Accepted

11-3-2018

Abstract

A reconstruction of the *Policia Oriental's* evolution will be carried out, from its formation as an independent body in 1826, until the beginning of the *Guerra Grande* in 1838. To that end, we will study the constitution process of a "national" police, its attributions, their legitimation forms and the way in which local and regional armed conflicts shaped their structure. In turn, we will study the notion of "order" through the relationship between police agents and community. To do this, we will address some of the initial police functions that was not exclusively responsible for the "crime" repression –contrary to what has been raised from the institutional history written by police–, to the extent that it dealt with various communal tasks that allow the institution to be thought of more as a neighborhood body than as a central power.

INTRODUCCIÓN

La historia de la policía y la reflexión sobre el uso de las fuentes judiciales y policiales ha empezado a ocupar un espacio cada vez más amplio dentro de la historiografía

1 Universidad de la República. Dirección: Uruguay 1695, Montevideo, Uruguay.
C.e.: nduffau@fhuce.edu.uy.

latinoamericana. En los últimos treinta años, estudios centrados en los procesos de construcción estatal en América Latina abordaron la problemática de la ley, la policía, el control social y la criminalidad desde enfoques que salieron de las perspectivas institucionales y se acercaron a las prácticas y los usos en relación a la justicia y las autoridades policiales (cf. cuatro estados de la cuestión que dan cuenta de la situación latinoamericana: Aguirre, Joseph y Salvatore 2001, Caimari 2013, Trujillo Bretón 2015, Barreneche 2015). La preocupación por estas temáticas se inserta en el análisis de la construcción estatal en varias regiones de América, a partir de estudios de caso que intentaron desentrañar las etapas institucionales que atravesaron las denominaciones administrativas que surgieron tras los procesos independentistas (Bretas 1997, Garavaglia 2007, Bohoslavsky y Godoy 2010; para el caso de la Provincia Oriental, véase Frega 2006, Cuadro 2009 y Etchechury 2015). Sin embargo, la historia de las instituciones de control social en Uruguay es un área de trabajo hasta el momento escasamente atendida por la historiografía académica. No contamos, a la fecha, con abordajes sostenidos o líneas de investigación que hayan estudiado desde una perspectiva social y política la historia de la policía. En forma reciente, Alfredo Alpini (2017) ha publicado, en edición de autor (lo que da cuenta del escaso valor que aún subsiste en el medio académico sobre la temática), un trabajo, fruto de una tesis de licenciatura en la Universidad de Montevideo, donde estudia el rol de la policía y de otras instituciones en el desarrollo urbanístico de Montevideo en el período comprendido entre 1829 y 1865. El texto demuestra una significativa labor documental, pero carece de diálogo con la historiografía uruguaya más reciente (en cambio, está muy presente el campo argentino), no plantea una relación entre policía y política, entre las funciones policiales (que aparecen inherentes a su condición y no como una construcción, las continuidades sobrevivientes desde el Antiguo régimen o las tensiones entre el poder centralizador y las resistencias de los poderes locales. A su vez, insiste en señalar el origen de “la policía nacional del Estado uruguayo” en 1829, a través de un proceso lineal y “civilizador” que, en algún sentido, emparenta el texto de Alpini con los trabajos escritos por los policías - historiadores. Se trata de uno de los pocos antecedentes académicos en que se da cuenta de la incipiente preocupación por la temática. A la fecha, la mayor parte de la bibliografía existente se reduce a trabajos producidos desde las memorias institucionales, en los que predomina una mirada encomiástica. Estos enfoques vinculan la historia de la policía a una posición nacionalista y presentan las distintas etapas históricas que atravesó dicha institución como parte del proceso inequívoco de formación de un Estado centralizado. Esta versión selectiva del pasado institucional sirve para trazar una visión canónica matizada con un tono moralista, que apunta a convertirse en una empresa cultural destinada a los agentes del presente. Las versiones más recientes de este tipo de enfoques son los trabajos de los excomisarios José Victoria Rodríguez (2006-2008) y Carlos Suárez Lemos (2014).

Desde una visión cuestionadora de esos planteos históricos tradicionales, podríamos decir que, en los primeros años de funcionamiento, lejos estuvo la policía orien-

tal de constituir una fuerza homogénea y difícil resulta analizar su historia como una mera sucesión de acontecimientos que derivaron en la formación de un cuerpo estable y, por consiguiente, punto de llegada de una entelequia llamada *Estado oriental*. Por el contrario, postularemos la necesidad de superar el modelo estadocéntrico y analizar la institucionalidad como el resultado de constelaciones de fuerzas políticas y sociales, así como el diálogo y el enfrentamiento entre ellas.

El artículo no intenta mostrar una serie de principios fijos que toda policía, para adquirir su condición de tal, debería alcanzar, sino más bien explicitar los problemas que emergieron con el fin del período colonial. Pero no por ello pensamos el tramo cronológico abordado como una etapa destinada a dejar atrás los obstáculos del pasado y el consiguiente pasaje a una época de modernización. El objetivo central de nuestro texto será demostrar de qué forma, entre 1826 y el inicio de la Guerra Grande en 1838, las transformaciones que atravesó el territorio de la Provincia Oriental, el inmediato período postrevolucionario, los diversos proyectos políticos, provocaron la preocupación en torno al orden urbano y ambientaron el surgimiento de la policía como una institución eminentemente política, en tanto ejecutora de la voluntad de los poderes centrales (L'heuillet 2010, pp. 41-59; para el caso rioplatense, Galeano 2017, pp. 15-36). El período cronológico 1826-1838 servirá como punto de observación para analizar el paulatino proceso de construcción de fuerzas policiales en un contexto cercado por conflictos bélicos internos y externos.

Al mismo tiempo, interesa examinar de qué modo ese proyecto institucional llamado *policía* alcanzó legitimación entre la población. Sobre ese eje, el trabajo analizará dos aspectos de la historia de la policía local. En primer lugar, realizaremos una reconstrucción institucional para conocer los principales cambios que atravesó la fuerza durante el período considerado y prestaremos atención a sus características (cómo se reclutaban los policías, cuál era el posible criterio de instrucción); en segundo lugar, trataremos de analizar cuáles fueron las ideas rectoras que facilitaron la formación de un cuerpo policial. Ambas partes se unen a través de un interrogante central en el trabajo: conocer los rasgos más sobresalientes de las estructuras de gobierno que surgieron con los procesos de independencia. Para ello es necesario tomar a la Policía como un elemento central y fundante de las nuevas estructuras de poder.

La investigación se desarrolla a partir del relevamiento de diversos documentos editados e inéditos. En el primer grupo, se destacan, entre otras, las actas de la Sala de Representantes (1825-1827), las Actas de la Asamblea General Constituyente y Legislativa (1828-1830), los tomos del Registro Nacional de Leyes y Decretos que compilan disposiciones desde 1825 y prensa periódica. En el segundo grupo, el caudal más importante de documentación se encuentra entre la papelería que se preserva mayoritariamente en el Archivo General de la Nación (AGN) de Uruguay, en particular las relativas a las Jefaturas Políticas y de Policía departamental y de los ministerios de Gobierno y Guerra y Marina. La mayor parte de los documentos seleccionados corresponden a papelería administrativa compuesta por designaciones, partes diarios, semanales o mensuales,

órdenes del día del Jefe Político y de Policía y edictos para toda la población. Si bien existe un fondo específico de Policía y otro de Gobierno, ha sido necesario recurrir a textos dispersos, fragmentarios, los cuales permitirán elaborar un primer acercamiento a la temática en cuestión, pero presentan significativas interrupciones que entorpecen la tarea de reconstrucción histórica. Las características de la documentación y sus formas de conservación también dan cuenta de la relevancia de la policía como problema de investigación. La dispersión de los documentos en distintos fondos, el estado de deterioro avanzado de la papelería y la ausencia de inventarios expresan la escasa o nula relevancia de la temática para la historiografía local. No obstante, las fuentes producidas por las autoridades policiales, sin importar su rango jerárquico, contribuyen al estudio de la institución y ayudan a comprender hábitos, actitudes, costumbres, formas de acción política de la propia población. Por otro lado, optamos por dejar fuera los relevamientos demográficos o comerciales, así como aquellas fuentes vinculadas al rol de la policía en tareas sanitarias o educativas.

LA "POLICÍA" ORIENTAL: UNA ENSAYO INSTITUCIONAL PARA VIEJOS PROBLEMAS

Desde su período fundacional en la década de 1720, el Cabildo de la ciudad de Montevideo quedó encargado de la función de mantenimiento del orden interno. De la autoridad capitular dependía el nombramiento de los representantes locales que cumplían con el control del orden público, tanto en el recinto amurallado como en los extramuros más cercanos. El Cabildo cumplía cuatro funciones centrales: gobierno, justicia (civil y criminal), hacienda y guerra. El *Derecho indiano criollo* se valía, para las funciones relativas al orden interno, de los *bandos de buen gobierno* promulgados por gobernadores, intendentes y virreyes. Tales bandos constituyen una serie de disposiciones relativas al ordenamiento de la ciudad, "mandamiento gubernativo dirigido a todos los vecinos y habitantes, que contenía un conjunto de disposiciones de carácter general y utilidad común, sobre diversas materias" (Tau Anzoategui 1992, p. 351), como las normas relativas a la limpieza de las calles, el alumbrado público, el tránsito, la higiene pública, los cafés, fondas, tabernas, el juego de azar o apuestas, el ornato público, entre otros. Los bandos constituían el nivel más popular del ordenamiento jurídico, tanto porque se aplicaban a todos los grupos sociales como por su brevedad y características que permitían el acceso a la lectura y comprensión de todos los estratos sociales (lo que no ocurría con otros textos legislativos cuya lectura era más reservada).

En 1768, el centralismo monárquico de los Borbones inició una reforma que dividió Madrid en ocho cuarteles que se correspondían con un barrio de la capital imperial, vigilados por el llamado "alcalde de barrio", "vecinos destacados" utilizados "como vehículo de cooptación y de afianzamiento del orden urbano" (Di Meglio 2006, p. 94; Barrera 2017). La modificación tuvo efectos en las ciudades hispanoamericanas, las cuales comenzaron a adoptar el sistema. Buenos Aires lo hizo en 1772, al crear dieciséis cargos de alcalde de barrio y especificar sus distintas funciones, de acuerdo a las dis-

posiciones metropolitanas (Galeano 2009, p. 70). El alcalde era seleccionado entre los vecinos, no dependía del Cabildo y era un auxiliar de justicia sobre las causas civiles y penales (no sobre las eclesiásticas o militares). La situación que tenía lugar en Buenos Aires se repetía en la Banda Oriental. En este territorio, y en especial en Montevideo, la principal figura para el mantenimiento del orden interno era el alcalde de cuartel. Entre sus tareas, se encontraba el control sobre el cumplimiento de las disposiciones de higiene, alumbrado, ornato, edificación y ventas ambulantes, servicios fúnebres, animales sueltos, limpieza y reparación de las calles, control del uso de los cursos de agua.

Las guerras de independencia propiciaron diversas transformaciones generadas por influjo de un pensamiento liberal, en algunos casos antimonárquico, y racionalizador de los recursos estatales, que contribuyeron a repensar las funciones de las instituciones encargadas de las tareas que hoy llamaríamos de “seguridad”. El nuevo andamiaje administrativo impulsado por la Sala de Representantes de la Provincia Oriental, que surgió tras los levantamientos iniciados en 1825, buscó diversas formas de desligarse de las configuraciones del poder local. Una de ellas eran los cabildos, los cuales, por ley aprobada el 6 de octubre de 1826, fueron disueltos. Las autoridades capitulares cesarían en sus funciones a partir del 1º de enero de 1827 (“Cabildos, Administración de Justicia”, *Colección legislativa de la República Oriental del Uruguay* 1876, p. 9). Una vez disueltos, la ley propuso una nueva distribución de las funciones que hasta entonces había desempeñado el ayuntamiento y separó las funciones policiales de las de justicia.²

Una novedad administrativa que introdujo la ley fue la creación del cargo de comisario, figura central para cualquier historia de la policía, que devino, en las distintas circunscripciones, el enlace entre las autoridades y los pobladores. El comisario era un delegado del jefe departamental y de su actuación dependían dos tipos de servicio: la organización policial y la vigilancia. Reunía en un mismo haz las funciones de policía y las del mantenimiento de la ciudad o la jurisdicción rural. Como señala Galeano (2009, p. 112), en esa indeterminación de funciones, el comisario no sólo estaba llamado a ser un “juez en su distrito” sino también “una suerte de estadígrafo, archivero y cartógrafo *amateur*”. El cargo comisarial resultó nuevo, pero al analizar los libros que designaron nuevos funcionarios es posible constatar que, en muchos casos, los cargos fueron ocupados por quienes hasta la promulgación de la ley cumplían tareas como alcaldes; en otros casos, los comisarios fueron llevados desde otros departamentos y debieron enfrentar las resistencias de la población local.

En el cumplimiento de sus tareas, este tipo de funcionario aprovechó los distintos espacios utilizados desde el período colonial, que reconfiguraron sobre todo las zonas urbanas: parroquias, cuarteles, etc., que pasaron a ser el punto nodal de la vigilancia y el control social. El comisario asentó su poderío en las zonas que habían comenzado a delimitar las reformas borbónicas a través de las transformaciones urbanas en las ciu-

2 Los cabildos de Montevideo y Colonia, ambas localidades en manos brasileñas, siguieron funcionando hasta el retiro de las tropas imperiales en enero de 1829.

dades coloniales. A su vez, tuvo ascendencia sobre otros funcionarios provenientes del período colonial; por ejemplo, los alcaldes de barrio de Montevideo quedaron superpuestos a los comisarios y estaban obligados a pasar “parte diario, verbal o por escrito, de las ocurrencias acaecidas en el día y noche anterior” y en caso de “haber procedido a la prisión de algún delincuente o cómplice, los remitirán a la cárcel a disposición del Comisario”. Así como los alcaldes, también los tenientes de barrio, pasaban a ser “inmediatos auxiliares del Departamento de Policía” bajo las órdenes de los comisarios y “prestarán el auxilio que demanden los Jueces Ordinarios, para la prisión de cualquiera persona, u otra medida que sea necesaria para hacer respetar las leyes” (“Policía. Su organización y reglamento”, *Colección legislativa* 1876, p. 21). En sus orígenes, la institución policial combinó las atribuciones conferidas a poderes centrales con el funcionamiento de redes asociadas a la vida vecinal que tenían en los alcaldes o tenientes a sus representantes más significativos (Barriera 2017). María Elena Barral y Raúl Fradkin (2005, pp. 9-10) señalaron, para el caso de la Provincia de Buenos Aires, que la coerción estatal que comenzaron a desarrollar las provincias platenses en la primera mitad del siglo XIX a través de una nueva institucionalidad, apuntaba no sólo a la represión sino a medidas tendientes a “controlar, vigilar y castigar, educar, juzgar y hasta transformar los hábitos y costumbres de la población”. Por tanto, fue necesario abandonar un modo de control que los citados historiadores llaman “indirecto”, apoyado en “intermediarios sociales”, a otro que tendiera a ser “directo”, respaldado en “organizaciones estatales con capacidad de penetrar profundamente en la vida social”.

La construcción de esta nueva institucionalidad implicaba transformaciones sociales, pero también cambios fiscales y económicos de envergadura. Los nuevos cargos creados (jueces, comisarios, escribanos) recibían un salario, a diferencia de varios de sus predecesores. El gobierno oriental, con sede en Canelones, se vio obligado a implementar una reforma tributaria para aumentar las recaudaciones. La *contribución directa*, que se aplicaba a todo capital declarado superior a dos mil pesos, fue uno de los impuestos utilizados para solventar la nueva estructura. Tanto ésta como el impuesto a la ley de patentes de giro, que recayó sobre los establecimientos comerciales, tomaron como base las disposiciones similares aprobadas en Buenos Aires. Los rubros impositivos eran pocos³ y la aparición de nuevos gravámenes *ad hoc* se vincula con la necesidad de contar con mayores recursos para solventar la estructura administrativa naciente (en una situación similar a varias regiones americanas; véase Garavaglia 2010, pp. 159-192).

El 25 de enero de 1827, fue aprobado el primer Reglamento de Policía que tuvo la Provincia Oriental (“Policía. Su organización y reglamento”, *Colección legislativa* 1876, pp. 13-21). Del artículo 1º al 19 las normas del reglamento establecían las disposiciones

3 “Libro Manual de entradas y salidas en esta Tesorería al cargo del Tesorero en comisión Dn. Loreto de Gomensoro que da principio en 1 de enero del presente año y consta de trescientas fojas útiles”, libro 512 Archivo General de la Nación-Uruguay [en adelante AGN], ex Archivo General Administrativo [en adelante ex AGA]; “Libro Mayor para la cuenta y razón de la Adm. y Tesorería Principal de la Provincia al cargo del Adm. y Tesorero que subscribe, da principio el día 17 de julio de 1826”, AGN, ex AGA, libro 624.

de tono comunal, referentes a la ciudad, la edificación y la salubridad. Lo interesante del punto es que las primeras diecinueve normas referentes al funcionamiento de la Policía estaban destinadas al ordenamiento comunal, característica que mantendría durante la primera mitad del siglo XIX y que, como veremos, algunos actores del período consideraban su única función; los artículos 20 al 29 establecieron normas sobre infracciones menores al orden público (pasaportes, juegos de azar, porte de armas, registro de oficios, rifas). Los artículos 30 a 48 establecieron las medidas a tomarse con vagos y mendigos, puntos que expresan la preocupación de los sectores dominantes que convirtió a la vagancia en un problema policial, posición que también perduró a lo largo de todo el siglo XIX. Los artículos 48 a 59 referían al indebido porte de armas; del 59 al 63, sobre pesas y medidas y luego una serie de disposiciones transitorias. El reglamento sería, aunque con variaciones, un elemento fundante y rector de la actuación policial a lo largo de todo el período considerado.

La promulgación del reglamento estuvo acompañada de la creación del Departamento de Policía de la Capital, con sede en Montevideo, que pasó a ser el órgano rector de la autoridad policial en todo el territorio. El Departamento dependía del Ministerio de Gobierno, que también controlaba las comisarías del interior, autoridades policiales en los poblados de la campaña. Sin embargo, la disolución en octubre de 1827 de la Junta de Representantes y del Gobierno Provisorio por parte de Juan Antonio Lavalleja, con el apoyo de un grupo de militares de los departamentos opositores a la política llevada adelante por la Junta de Representantes, generó transformaciones en la legislación judicial y policial. Una nueva ley sobre administración de justicia, sancionada el 6 de diciembre de 1827, suprimió las figuras de los comisarios y de los jueces de primera instancia y confirió potestades judiciales a los alcaldes ordinarios de cada departamento. La ley, que entró en vigencia el 1º de enero de 1828, también creó un Consejo de Administración departamental encargado de “velar sobre las necesidades de su Departamento” y encomendó a los “comandantes militares” el auxilio a “las autoridades civiles en todos los casos que necesitara[n] fuerza armada” (“Administración de Justicia”, *Colección legislativa* 1876, pp. 51-53).

A comienzos de 1829, se inició la discusión sobre las características de la Policía que redundaron en la aprobación de un nuevo reglamento de justicia que intentó legislar sobre el ramo. El proyecto de articulado promovido por el gobierno apuntó a garantizar “[l]a seguridad de las personas y propiedades, el aseo de los pueblos, el adelantamiento de las obras públicas, que contribuyen tanto a la comodidad como a la belleza, y por último la conservación del orden interior”. Para ello definió dos tipos de policía: alta y baja, ambas a cargo de una jefatura política, pero no estableció cuáles serían las características de una u otra (Actas de la Asamblea General Constituyente y Legislativa del Estado 1896, p. 232 [sesión del 27 de febrero de 1829]). Entre los opositores al proyecto, se encontraban aquellos representantes que consideraban que el mantenimiento de una fuerza policial a través de una sola jefatura implicaba superponer tareas que ya desarrollaban otros poderes públicos, como el ejército. Esa fue la posición de

Lázaro Gadea en la sesión del 13 de marzo de 1829, en la que intentó demostrar que “[l]a campaña ha estado un tanto arreglada, y si me es permitido decirlo, bien sin ese Departamento”, por lo que no existía “necesidad de establecerlo” (Actas de la Asamblea General Constituyente y Legislativa del Estado 1896, p. 293 [sesión del 27 de febrero de 1829]) Por su parte, Miguel Barreiro sugirió que la policía quedara en manos del poder judicial y no constituyera un cuerpo autónomo. Ambos diputados, como otros que intervinieron en el debate, no eran representantes por Montevideo, por lo que podríamos pensar en la resistencia de diversos poderes locales opositores a crear una fuerza que reemplazara a las autoridades provenientes del período colonial o incluso a los destacamentos militares que cumplían funciones para el mantenimiento del orden interno. Sin embargo, las autoridades centrales (que a comienzos de 1829 recuperaron el dominio de todo el territorio provincial) continuaron con la iniciativa de separar tareas policiales de las militares y conformar el poder judicial como un espacio autónomo. Esta voluntad ha llevado a la historiografía ortodoxa de la policía a establecer interpretaciones según las cuales “[j]amás nuestra Policía Nacional ha sido una derivación filial del Ejército [...] ya que nació mucho antes que éste” (Victoria Rodríguez 2006, p. 215).

El 14 de agosto de 1829, el Poder Ejecutivo dispuso la creación del cargo de jefe de Policía del Estado y designó para la función al coronel Ignacio Oribe –hermano del militar Manuel–, hombre involucrado en el proceso independentista (AGN-DAC, Fondo Ex Ministerio de Gobierno y Ministerio del Interior, caja 785, carpeta 21, documento 552 [Montevideo, 18 de agosto de 1829]). Quedaban bajo su dependencia todos los piquetes de policía, así como las formaciones de milicias activas y pasivas. Esta nueva autoridad se radicó en Montevideo, primero de los problemas señalados por algunos de los hombres públicos del período, en la medida que de la ciudad cabecera dependía el poder centralizador y capaz de contener a los poderes locales surgidos tras la revolución de independencia. Por el contrario, para algunos el programa de pacificación y centralización estatal debía radicarse bajo una única autoridad legal pero fuera de Montevideo, “dado el virtual empate hegemónico entre los grupos locales en pugna” (Etchechury 2015, pp. 43-44).

Oribe insistió, durante los primeros meses de su mandato, en una ley que reglamentara en forma definitiva la tarea policial. Según una nota enviada a la Asamblea Legislativa y Constituyente, “el establecimiento de la policía, fue en la conciencia de que lo reclamaban urgentísimamente la seguridad de las personas y propiedades, no menos que multitud de objetos del primer interés a la conservación del orden y de las garantías individuales”, situación que se acentuaba más “en los momentos que seguían a la terminación de una guerra, que jamás deja de producir hábitos de desorden, de corrupción y criminalidad” (AGN, Documentos de la Administración Central, Fondo Ex Ministerio de Gobierno y Ministerio del Interior, caja 785, carpeta 21, documento 574 [24 de agosto de 1829]).⁴

4 En las citas de documentos, respetamos la ortografía y la sintaxis originales.

En 1829, también se estatuyó por ley la creación de los cargos de Jefes Políticos y de Policía. Como señala Ana Frega (2016, pp. 71-72), este tipo de resoluciones fueron una manifestación partidaria del centralismo o sistema de unidad que formaba parte de las discusiones políticas del constitucionalismo hispanoamericano, pero que, a su vez, chocó con los regionalismos que debilitaron esa pretensión centralizadora. Los primeros jefes debieron lidiar con el rechazo que generaron en los departamentos de campaña. La figura del Jefe Político y de Policía quedó consagrada en la Constitución de 1830, en su artículo 118, que estableció que “en el pueblo cabeza de cada Departamento” se encargaría a “un agente del Poder Ejecutivo” que llevaría “el título de Jefe Político, y al que corresponderá todo lo gubernativo de él; y en los demás pueblos subalternos”. Para ser jefe político eran requisitos *sine qua non*: “ciudadanía en ejercicio”, “ser vecino del mismo Departamento, con propiedades cuyo valor no baje de cuatro mil pesos, y mayor de treinta años”. La carta constitucional también estableció que las “atribuciones, deberes, facultades” de los jefes serían fijadas *a posteriori* con “un Reglamento especial, que formará el Presidente de la República, sujetándolo a la aprobación de la Asamblea General” (*Constitución de la República Oriental del Uruguay*). La exigencia del patrimonio de cuatro mil pesos o más para ocupar la jefatura limitaba los posibles aspirantes, ya que para contar con esa cuantía monetaria era imprescindible una posición económica holgada. Eso explicaría por qué la función recayó en personas que provenían de las familias económicamente más poderosas, quienes, en la mayoría de los casos, utilizaron esa primera responsabilidad política como un espaldarazo a su carrera.

Al igual que pasaba con otros cargos que formaban parte de la frágil estructura administrativa de la provincia, los alcances y atribuciones de los jefes de policía no quedaron claros, no siempre por falta de reglamentos o disposiciones sino también por la señalada contienda entre los jefes políticos y militares. El 25 de febrero de 1831, José Agustín Vidal, jefe político y de policía de Canelones, escribió a José Ellauri, ministro de Gobierno, para manifestarle que carecía de conocimiento sobre “los asuntos que pertenecen a sus atribuciones” (AGN, DAC, Fondo Ex Ministerio de Gobierno y Ministerio del Interior, caja 810 A, carpeta 3, documento 275, [Canelones, 25 de febrero de 1831]). El propio Vidal presentó una propuesta de “reglam.to de policía en la campaña y pueblos de la Provincia”, que entre sus disposiciones estableció “[q]ue se le detallen a los jefes de policía las atribuciones y facultades que les son peculiares como jefes políticos y como de policía” (AGN, DAC, Fondo Ex Ministerio de Gobierno y Ministerio del Interior, caja 817, carpeta 12, documento 338 [Canelones, 8 de octubre de 1831]). Esto comenzó a subsanarse el 1º de marzo de 1831 con la aprobación de un reglamento de Jefes Políticos y de Policía que dividió sus funciones y atribuciones en administrativas y policiales. La aprobación del reglamento fue un primer paso para estatuir los alcances del cargo del jefe político y, por ende, algunas de las funciones policiales, que complementaron las disposiciones aprobadas a fines de la década de 1820.

La designación de los jefes en función de las afinidades políticas con el gobierno de turno generó otro problema importante en la continuidad laboral y administrativa

de las personas que se desempeñaban en la policía. Una constante de todo el período será el ingreso de un nuevo jefe, el de sus hombres de confianza y la destitución de todos los que ocupaban funciones, incluso en los escalafones más bajos. En otros casos, resultó frecuente que, al abandonar de forma abrupta la jefatura, el responsable de la policía llevara consigo a todo el personal subalterno que, con las armas del Estado, pasaba a formar parte de la oposición a un nuevo gobierno. Allí apreciamos la estrecha relación entre política y policía (si es que se pueden analizar por separado, pese a los reparos de la historiografía ortodoxa). Todos los jefes fueron designados por el Poder Ejecutivo, ya que tenían vinculación directa con la facción gobernante, por lo que era poco frecuente que continuaran con su función una vez finalizada la actuación del gobierno de turno. Por eso eran autoridades tan inestables y, por ende, su situación repercutía en la función policial.

Además de los jefes y los tenientes, cada Jefatura contaría con un despacho provisto con un oficial auxiliar (en el caso de Montevideo, dos), treinta cabos celadores y ciento setenta celadores. Cabos y celadores serían reclutados, según la ley, de los integrantes de cuerpos del ejército que permanecían inactivos y, por tanto, resultaban gravosos a las arcas estatales. Tras esta función administrativa, encontramos otro elemento de interés en la medida que la incorporación de hombres pertenecientes al ejército implicó la inclusión de lógicas de funcionamiento, de formas de comportarse asociadas a hacer la guerra y no necesariamente vinculadas a un tipo de organización policial que cumplía funciones de carácter comunal. Sin embargo, la documentación personal de los integrantes de la fuerza –o algo similar a una historia funcional actual– es inexistente en los archivos relevados. En cambio, abundan destituciones o sanciones que permiten incorporar algunos datos elementales sobre las características de los hombres que formaron parte del cuerpo policial.

ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DEL PERSONAL POLICIAL

La incapacidad de reclutar personal adecuado, la escasa o nula formación, la imposibilidad de lograr un plantel estable y perdurable, la presencia de agentes con un pasado ligado al delito y el retraso en el pago de los magros salarios parecían condiciones inalterables en la institución policial. Durante el período, y al analizar la prensa o las comunicaciones oficiales, es posible comprobar las denuncias contra el personal policial (comisarios incluidos) por abuso de funciones, robos u otro tipo de ilícitos. Importa aclarar que, en la documentación utilizada, no fue posible encontrar historias funcionales o legajos personales que permitieran individualizar las trayectorias de los integrantes de la policía, por lo que los casos a los que accedimos fueron abordados desde las sanciones disciplinarias (para el trabajo con algunos casos seguimos a Rosemberg 2010).

En su trayectoria laboral, varios integrantes de las fuerzas represivas oscilaron entre la policía y la delincuencia en una suerte de relación pendular constatable. Veamos el

caso de Pedro Mansilla, quien, según informe del juez del crimen radicado en Montevideo, había robado en febrero de 1830 en la localidad de Florida “un chapeado, un reloj con cadena, un topacio, un pañuelo de lana de marino, un chaleco de seda y un par de calzoncillos” al vecino “D. Salomé Peña, con cuyo motivo confesó también haber robado un recado anteriormente en el Partido de Toledo”. Según el magistrado, “después de varias actuaciones se puso en libertad a Mancilla bajo de fianza, que por el resto D. Franco Solano de Antuña y en estas circunstancias obtuvo el empleo de celador de Policía”. El 9 de julio, ya revistiendo como celador, “robó un par de zapatos en la Tienda de Da. Angela Lebron”, por lo que se lo condenó “al servicio de las armas en el Batallón de Infantería nº 1 por el término de dos años por vía de corrección” (AGN, Archivo General Administrativo, Ministerio de Guerra y Marina, caja 1181, s.c., documento 477 [Montevideo, 12 de julio de 1830]). El jefe encargado del Estado Mayor de la Guerra rechazó la incorporación de Mansilla al batallón porque “el exco. no debe ser jamás depósito de malvados”; sin embargo, en la misma comunicación el militar alertó al magistrado sobre “la repetición de estas condenas por aquel Juzgado” y solicitó que se suspendiera ese tipo de pena tanto para Mansilla como para los que se encontraran en “igualdad de circunstancias” (AGN, AGA, Ministerio de Guerra y Marina, caja 1181, s.c., documento 517 [Montevideo, 13 de julio de 1830]). Pero más interesante que contar ejemplos como el precitado resulta profundizar en los motivos que llevaron a que una institución pensada para mantener el orden interno aceptara en sus filas a personas vinculadas a hechos delictivos. Allí podemos encontrar una mezcla de causas entre las que se incluyen la magra paga, la necesidad de mano de obra barata y el hecho de que eran más importantes para las autoridades las tareas comunales que aquellas ligadas a la represión del delito. El cumplimiento de tareas comunales atribuidas a la policía, como sacar los escombros de las calles o matar a los perros, muchas veces era una forma de cumplir la pena impuesta por una sentencia judicial.

Es a partir del estudio de la imposición de diversas sanciones, de un sistema disciplinar fundamental en este tipo de estructuras jerárquicas, que podemos encontrar pistas para estudiar a los integrantes de los cuerpos policiales, pero también la construcción de una legitimidad y autoridad nueva. La disciplina y los castigos eran, según José Martos, jefe político de Soriano, un elemento insustituible que garantizaba “la regularidad del servicio”, por lo que pedía al ministro de Gobierno mayores “facultades p.a. imponer penas a la tropa”. Entre las posibles indisciplinas que consideraba imprescindible castigar, se encontraban: “hace[r] armas contra un [comisario] como ya se ha visto, el robo, la embriaguez, las faltas reiteradas en el servicio”. A su vez, el castigo tenía una finalidad didascálica, por lo que los infractores “deben castigarse a presencia de la misma tropa q. ha sido testigo de estos delitos” (AGN, DAC, Fondo Ex Ministerio de Gobierno y Ministerio del Interior, caja 818, carpeta 11, documento 416 [Mercedes, 12 de octubre de 1831]). Las faltas podían ir desde un robo, una golpiza, participar de juegos de apuestas, dormirse o embriagarse en servicio. Esas faltas se pueden encontrar a lo largo de todo el período, en numerosas notas cursadas entre las autoridades,

en especial de los jefes al ministro de Gobierno para explicar por qué un celador, un cabo, un teniente o un comisario había sido apresado.

Los casos de expulsión no resultan abundantes, en parte porque la constante necesidad de hombres no podía privar a los jefes políticos de brazos. De este modo, lo que *a priori* podríamos considerar benevolencia de la superioridad era más bien una necesidad del contexto que llevaba a mostrarse indulgentes con los subalternos. Las destituciones se asociaron a casos de extrema gravedad, reiterados o a la animosidad del jefe o el comisario con alguno de sus subalternos, aunque muchas veces reingresaban al cuerpo. Las chances de perder el trabajo aumentaban cuando se estaba ante el caso de “varias amonestaciones y reprehensiones”, como ocurrió con León Méndez, o por “incoregible”, tal el caso de Feliciano Palacios (AGN, DAC, Fondo Ex Ministerio de Gobierno y Ministerio del Interior, caja 807, carpeta 2, documentos, 228 y 246 [Montevideo, 18 y 20 de diciembre de 1830]). Un documento del ministerio de Gobierno, de julio de 1837, pidió al jefe político de Montevideo que redujera el personal de las comisarías seccionales. Según la nota, el criterio utilizado para reducir el número de subalternos dependía del despido de “los celadores menos aptos para el servicio” (AGN, DAC, Fondo Ex Ministerio de Gobierno y Ministerio del Interior, caja 896, carpeta 6, documento 382, [Montevideo, 1º de junio de 1837]), quienes probablemente fueran aquellos que en el pasado habían cometido algún ilícito o faltas de conducta.

La disciplina era una construcción, puesto que, en el cumplimiento de las disposiciones, se jugaba la legitimidad de comisarios y jefes políticos. En los documentos, podemos ver esa preocupación de los aludidos, en la medida que una falta cometida por un celador o un cabo podía iniciar un efecto de contagio que repercutiera en todo el cuerpo. La falta de disciplina y la insubordinación eran, para los contemporáneos, dos caras de una misma moneda. Un informe de Ildefonso Champagne, jefe político de Canelones, y la persecución hacia Cosme López, integrante de la policía del departamento, contribuye a reafirmar algunas de esas ideas. López, acusado por el jefe de “ebrio, insubordinado, insolente y falto de respeto a las autoridades”, se presentó en el domicilio de Champagne, a quien amenazó a los gritos. La situación motivó que uno de los comisarios de la policía departamental le disparara un tiro para “reafirmar” la autoridad y evitar que López “se burlar[a] completam.te” de las autoridades y la consiguiente “mengua del cargo que tiene el honor de excercer”, más grave aún ya que el incidente ocurrió en la calle y en “presencia de porción de individuos que se hallaban reunidos.” Si “su delito queda impune se concluirá del todo la subordinación; no solo en los que están al servicio de la policía, sino a los de afuera que presencian estos echos, q.e. desgraciadam.te no pueden evitarse el que sean públicos, por cuya razón entra la desmoralización.” (AGN, DAC, Fondo Ex Ministerio de Gobierno y Ministerio del Interior, caja 873, carpeta 7, documento 335, [Canelones, 10 de agosto de 1835]). El respeto a la autoridad era fundamental, una manifestación de insubordinación no era sólo una falta de conducta sino también un atentado contra el principio de autoridad.

Asimismo, en el vínculo jerarquía – subalterno, cumplía un papel central la idea de confianza; la mayor parte de las designaciones de tenientes, celadores y hasta serenos ocurrían porque un jefe o un comisario afirmaban que la persona en cuestión “merece su confianza” (AGN, DAC, Fondo Ex Ministerio de Gobierno y Ministerio del Interior, caja 897, carpeta 6, documento 221, [Carmelo, 22 de mayo de 1837]). Tres palabras que, en algún punto, nos permiten asociar la idea de la confianza con el cumplimiento de la tarea y con la fidelidad a una persona o a un colectivo político del momento.

Para pensar la relación disciplina / indisciplina, también interesa preguntar si sólo las características personales de los hombres ligados a la policía explicarían la reiteración en las faltas de conducta. Nuevamente, los documentos de los jefes y comisarios aportan pistas de interés para relacionar los problemas disciplinarios con el tipo de tarea o el atraso sistemático en el abono de los salarios. Podríamos pensar que las quejas de Juan Arenas, jefe político de San José, a Lucas J. Obes, ministro de Gobierno, para quien era notoria “la indolencia” con que trabajaban sus subalternos, expresan cierto grado de resistencia por parte de los oficiales no pagos que cumplían con sus tareas a desgano, tal como sospechaba el jerarca (AGN, DAC, Fondo Ex Ministerio de Gobierno y Ministerio del Interior, caja 861 A, carpeta 7, documento 343, [San José, 6 de noviembre de 1834]). Más allá fue Juan Manuel de la Sota, jefe político de Montevideo desde 1838, quien relacionó la existencia de policías que no cumplían con su tarea o cometían delitos con la falta de “exactitud” en el “pago” que llevaba a que algunos subalternos “se vicien” (AGN, DAC, Fondo Ex Ministerio de Gobierno y Ministerio del Interior, caja 904, carpeta 7, documento 349, [Montevideo, 4 de enero de 1838]). Un pasado ligado al delito se podía complementar con la situación económica de las arcas orientales y también la más absoluta ausencia de un centro jerárquico vertebrador de la autoridad policial, que provocó que los integrantes del cuerpo deambulaban entre una comisaría y un batallón de línea, o que diversos actores políticos y sociales se abrogaran el derecho de impartir órdenes a los integrantes de la policía.

En 1838, con el triunfo riverista que derrocó a Manuel Oribe de la presidencia, se creó una Intendencia General de Policía, que funcionó en Montevideo, pero se encargó de regular el funcionamiento de la institución en todo el territorio. El cargo de intendente recayó sobre Luis Lamas, jefe político de Montevideo, y hombre de confianza de Fructuoso Rivera. Otra disposición del gobierno riverista fue la supresión de las policías de campaña que se sustituyeron por un servicio de seguridad rural militar a cargo del ejército de línea. Victoria Rodríguez (2006, p. 298) sostiene que “con esta medida provisoria” Rivera “buscó aliviar en parte la crítica situación económica del Erario, cuyas arcas habían mermado considerablemente.” No obstante, deberíamos pensar que probablemente *don Frutos* Rivera recurrió al ejército porque allí se asentaba su arraigo y mayor peso político. Esta decisión abrió un período que vinculó las funciones policiales a las tareas militares, a través de la participación de guardias y celadores en los batallones del ejército y en el enfrentamiento bélico que se desató en 1838, cuyo tratamiento excedería los cometidos del presente artículo.

ORDEN PÚBLICO, COMUNIDAD Y AGENTES POLICIALES

Un elemento sobresaliente de este proceso histórico es que, durante su primera década de vida, la policía constituyó una institución alejada de las tareas que, desde el presente, asociamos como inherentes o naturales a su función: el combate al delito. Antes que la represión delictiva, se encontraban aquellas tareas que podríamos llamar comunales, que regulaban la vida urbana y que pasaban desde los reglamentos de edificación a la canalización de aguas servidas. ¿Qué tenían en común recolectar basura, matar a los perros o perseguir a supuestos criminales? Una respuesta posible sería vincular la función policial con la prevención de los hechos, un tipo de racionalidad que apuntaba sobre todo a anticipar los acontecimientos y evitar los desórdenes. En ese posicionamiento, se escondía una forma de pensar la ciudad y el medio rural, una idea según la cual el orden se debía mantener a toda costa, porque el orden siempre encierra una visión sobre el desorden, porque la falta de orden restaba autoridad.

Las primeras tareas conferidas a la policía –por las leyes que montaron la arquitectura legal que posibilitó el funcionamiento de la institución– asociaban la función policial con tareas comunales. Lo que la policía hizo fue prolongar las tareas que, hasta el período revolucionario, estaban en manos de intendentes, virreyes, alcaldes y cabildos, que se ocupaban de lo relativo a población, calles, veredas, edificación, tránsito, abastos, moralidad pública, trabajo (Tau Anzoategui 1992, pp. 382-392). En este aspecto, la labor policial se relaciona con una problemática común a varias regiones del mundo occidental: el gobierno de las ciudades. La disolución de los cabildos generó una situación problemática en la medida que provocó que otras instituciones se hicieran cargo de la administración de la planta urbana (Ternavasio 2000, pp. 44, 45).

La historiografía ortodoxa señala que el desempeño policial en las tareas comunales se debió a que aún “no estaban [...] delineadas las funciones municipales y por efecto de ello varias tareas que hoy corresponden a la Intendencia de Montevideo, eran atendidas por la Policía.” (Sosa 1989, p. 17). Sin embargo, podríamos pensar que las funciones comunales eran inherentes a la actuación policial, en la medida que la idea rectora del orden no abarcaba sólo la persecución de los delincuentes y la prohibición de diversos ilícitos sino la necesidad de mantener cierto respeto a las normas de convivencia. A este punto debemos sumar otro elemento de interés que se encontraba en la génesis de la ley que disolvió los cabildos en octubre de 1826: la disposición modificó la administración de justicia y la de policía; sin embargo, no previó la creación de una institución que asumiera las funciones de la administración municipal en otros rubros, como limpieza y salubridad. A eso se refirió el cónsul francés –al analizar en 1834 la situación de la policía y la justicia– cuando señaló que la joven república vivía en una “ciega necesidad de querer fundar instituciones, en un país donde aún no existen los elementos necesarios para llevar a cabo su aplicación” (Baradere 1834-1835, p. 423). Una posición similar sostuvo, en 1838, Juan Manuel de la Sota, oficial primero de la Jefatura de Montevideo (y poco después jefe político y de policía de la ciudad), para quien “el

sistema de administración interior” llevaba a la confusión de “las atribuciones policiales con las judiciales y municipales” (AGN, DAC, Fondo Ex Ministerio de Gobierno y Ministerio del Interior, caja 904, carpeta 7, [Montevideo, 4 de enero de 1838]).

Contrariamente a lo que sostiene la historiografía tradicional e institucional, importa señalar que, a diferencia de lo que ocurrió en otros países que los policías - historiadores toman como modelo de referencia (Estados Unidos e Inglaterra, por ejemplo), en la Provincia Oriental no hubo una intención original de promover una policía encargada de combatir el crimen y los desórdenes que podían ocurrir en los conglomerados urbanos. Por el contrario, esa alternativa se planteó luego de la Guerra Grande y es un elemento de importancia para entender por qué optamos por llevar este trabajo hasta 1838. La guerra marca un límite cronológico de carácter político, una contienda regional que afectó severamente la política centralizadora (la Provincia llegó a tener dos centros administrativos, con instituciones duplicadas), pero también porque, hasta la década de 1850, la Policía cumplió un rol auxiliar de la justicia, e incluso del ejército, en el combate al delito, pero no fue su principal función o actividad.

El reglamento de policía aprobado el 25 de enero de 1827, que organizó el cuerpo y reguló su funcionamiento, dedicó los primeros diecinueve artículos del texto a tareas eminentemente municipales (“Policía. Su organización y reglamento”, *Colección legislativa* 1876, pp. 13-15). Este origen de la policía como una institución comunal, con tareas vinculadas al mantenimiento de un orden sanitario o edilicio dentro de la ciudad y un alejamiento temprano, aunque momentáneo, del mero combate al delito, se puede apreciar en la consideración que los vecinos tenían sobre la función policial. El 2 de setiembre de 1829, por ejemplo, el diario montevidiano *El Universal* publicó una denuncia, firmada por “un vecino de la [iglesia] Matriz”, que ilustra la visión que tenía la población sobre la tarea de los funcionarios policiales. La misiva “se reduce a advertir al Jefe de este ramo [de policía] que a distancia de media cuadra de aquel templo hacia el parque, existe un edificio antiguo que asegura esta desplomado sobre la calle, seis y ocho pulgadas y amenazando ruina”. Según el artículo, la información “es ciertamente contra la Policía, la existencia de tal edificio, y todos los que se hallen en semejante caso deben reedificarse y obligar a sus propietarios a enajenarlos, con la condición de derribarse”. (*El Universal*, 2 de setiembre de 1829, p. 3). Esta referencia, probablemente la nota de un vecino fastidiado, expresa, sin embargo, el rol asignado a la policía en la gestión urbana. Para los vecinos correspondía a la ella encabezar todas las medidas tendientes a regularizar y organizar la ciudad. El orden urbano era, en última instancia, otro mecanismo para regular a la población, objetivo primordial de las instituciones policiales en cualquiera de las facetas que analizaremos. A su vez, da cuenta de la forma en que las elites gobernantes pensaron el proceso de ordenamiento urbano que debía atravesar cualquier “nación moderna”.

En el cuaderno de multas correspondiente al año 1835, pero que se extiende hasta 1843, podemos encontrar –en cerca de sesenta folios escritos a ambos lados– la cantidad de sanciones impuestas por la policía y el pago realizado. Lo más interesante de este

documento es que contribuye a analizar cuáles fueron las preocupaciones de la policía durante esos ocho años. Si establecemos una relación directa entre las sanciones y los motivos, podríamos decir que arrojar basuras o aguas “inmundas” (4 pesos de multa), galopar por las calles “entre gentes” (4 pesos de multa), alterar pesas y medidas (40 pesos), edificar “sin el corresp.te permiso” (25 pesos de multa) o apostar en las calles (5 pesos) se encuentran entre las principales preocupaciones (AGN, DAC, Fondo Ex Ministerio de Gobierno y Ministerio del Interior, caja 866, carpeta 6). El crecimiento de la planta urbana, la eliminación de las murallas de la Ciudadela de Montevideo, a partir de 1836, y el aumento poblacional hicieron que las autoridades mostraran cada vez mayor firmeza para reclamar el arreglo de las calles y recurrieran a un número mayor de presos. Para ello precisaban la colaboración de los vecinos de la ciudad. Pero precisar no es lo mismo que obtener, de ahí que las sanciones en la materia fueran cada vez más duras y las propuestas por aumentar el precio de las multas crecieran conforme lo hacía la capital del país.

Detrás de esas múltiples tareas se encontraba una intención por regular cualquier aspecto de la vida en la ciudad y una noción de “orden público” que intentó establecer criterios de seguridad que necesariamente incluían situaciones tan disímiles como controlar las aguas servidas, autorizar la construcción de una vivienda o erradicar a los perros vagabundos. En su estudio sobre el “orden público”, el historiador francés François Godicheau (2013, p. 111) señala que el 60% de las disposiciones contenidas en los manuales de policía europeos estaban asociadas a tareas completamente ajenas a la represión del delito y el crimen. La idea de “orden público”, sostiene el mismo autor, “es entonces, primero, el orden de lo público”, que explicaría el pasaje de sociedades jerarquizadas y controlables a plantas urbanas en crecimiento, extensivas, en algún sentido igualitarias y a sociedades carentes de una autoridad vertebradora del poder (Godicheau 2013, p. 116). La preocupación por tareas no ligadas directamente a la represión del delito implicaba, sin embargo, un fuerte compromiso con el orden público (y una mirada actual a la que le cuesta pensar la policía cumpliendo funciones distintas a las presentes). Para saber a qué hora se prendían los faroles, asistir a una obra en construcción o controlar el peso del pan o la carne en el mercado, los oficiales se distribuían por la ciudad y, por ende, por calles, plazas y comercios, lugares frecuentados por actores sociales y políticos, espacios donde se hablaba sobre lo que ocurría en la vida política (y zonas donde el delito era frecuente). Mercados, tabernas o ferias vecinales eran un espacio muy frecuentado por los agentes de policía (en los que a veces también oficiaban de consumidores y resultaban sancionados).

En el caso del mercado de Montevideo, podríamos pensar que la preocupación de la policía iba más allá de un problema de higiene, puesto que también era una forma de “tomar el pulso” a la vida política de la ciudad, a través del seguimiento de personas y de la recolección de información. Dicha situación explicaría la insistencia por parte de los jefes montevidianos por emplazar oficiales en el Mercado y la aprobación que estableció la existencia de una suerte de comisaría móvil dentro del recinto (“Mercado público. Su reglamento provisorio” [12 de abril de 1836], *Colección legislativa*, 1876 pp. 311, 312). Para

conocer esas situaciones nuevamente resultaba clave la información o “las quejas q.e. le ha dirigido el vecindario” (AGN, Policía de Montevideo, 1836, caja 14, s.n., [20 de enero de 1836]). Para varios aspectos relativos al funcionamiento de la institución, encontraremos en la relación con los vecinos un vínculo central sin el cual el mantenimiento del orden sería prácticamente imposible; en esa dirección debemos analizar, al mismo nivel que la existencia de celadores o tenientes en las calles, la pervivencia de redes de información que colaboraban en el funcionamiento policial, claves en el desempeño de la tarea. Por tanto, lejos de pensar la institución como un ente que funcionó con sus propias lógicas, es necesario presentarla como una consecuencia de las dinámicas sociales, del *feedback* creciente entre los agentes y los habitantes del pueblo o la localidad.

Por ejemplo, el 21 de julio de 1836, una circular cursada por el gobierno a los jefes de policía pidió que cada funcionario “dicte las providencias necesarias” para que “los agentes de la Policía no solo extiendan su zelo p.a. la custodia y conservación del orden interno de la Ciudad, sino tamb.n a informarse de los rumores o noticias q.e. circulen en la población” con ánimo de “explorarlas”, en especial “todas aquellas novedad.s o dichos cuyo conocimiento pueda importar a la autoridad.” Para ello, los celadores cumplían una función clave al transmitir “cualq.a ocurrencia” “a sus respectivos Comis. os y estos al mismo Jefe p.a. q.e. oportunamente llegue a conocim.to de este Ministerio” (AGN, DAC, Fondo Ex Ministerio de Gobierno y Ministerio del Interior, caja 897, carpeta 10, documento 557).

Expresivo del respeto que comenzó a despertar la policía también podría ser el aislamiento o denuncia al que quedaban expuestos aquellos vecinos que se negaban a colaborar. En setiembre de 1836, el juez de paz de Víboras informó al ministro de Gobierno sobre la situación del comerciante Tomás Torres de Leiva, quien se negó a asistir a los policías locales “con una libra de yerva y una vela”, lo que provocó la indignación de parte del vecindario, en especial de aquellos que “se prestaron gustosos a este servicio que se arregló del modo menos penoso”. De hecho, la situación llevó a que el jefe político y los vecinos sospecharan que Torres de Leiva fuera “desafecto a la actual administración”, por lo que se entremezclaba (si es que se pueden separar) la función comunal con la lealtad política (AGN, Policía de Montevideo, 1836, caja 14, s.n. [14 de setiembre de 1836]).

La represión de delitos de tipo “político” –muy presente en los documentos– también se asocia a las tareas que buscaban mantener el orden público. Este aspecto es interesante para entablar un diálogo con la historiografía ortodoxa, que ha presentado a la institución policial como un ente ajeno a las vicisitudes políticas. Por el contrario, la persecución de los enemigos, la prohibición de publicaciones, el seguimiento a personas sospechosas de conspiración, cuando no la participación directa de los jefes y sus subalternos en levantamientos armados, dan cuenta que la policía fue una institución estrechamente ligada a las coyunturas. La ley sobre derechos individuales del 8 de julio de 1826 –que consagraba el derecho a un juicio justo y la propiedad privada– estableció en su artículo cuarto que “la injuria, la calumnia y la sedición, serán perseguidas como delitos o crímenes” (“Derechos individuales. Su declaración y garantía”, en *Colec-*

ción legislativa, 1876, p. 8). Con esta premisa, la policía se encargó de reprimir levantamientos, pero también de situaciones como la que protagonizó “[u]n pardo nombrado Alejo Sánchez” quien “aier en una Pulpería de la aguada grit[ó] viva el General Lavalleja, yo soi de la gente de el”, lo que provocó su inmediata detención y la consiguiente remisión “a los trabajos públicos” (AGN, DAC, Fondo Ex Ministerio de Gobierno y Ministerio del Interior, caja 855, carpeta 7, documento 263 [Montevideo, 21 de abril de 1834]). El llamado “delito de sedición” aparece en varias ocasiones en la documentación, por lo general asociado a los levantamientos armados contra el gobierno; sin embargo, en el período no encontramos documentación que dé cuenta del seguimiento específico de personas, como ocurrió, en cambio, durante la Guerra Grande, con propuestas concretas para “el establecimiento de una policía secreta” que “mantenga un espionaje inmoral pero necesario” (AGN, DAC, Fondo Ex Ministerio de Gobierno y Ministerio del Interior, caja 944, carpeta 5, documento 192 [Montevideo, 11 de marzo de 1843]).

En la segunda mitad del siglo XIX, la visión sobre la policía como un actor comunitario comenzó a transformarse en posiciones que defendían el carácter militar y una responsabilidad exclusiva en evitar la comisión de delitos y la función de perseguir a los delincuentes. Máximo Sozzo evidenció este proceso, al que llamó “criminalización de la policía”, el cual habría llevado a que el combate a la criminalidad configurara el objeto central de un nuevo tipo de actividad policial (Sozzo 2002, p. 229). Esto no implicó un abandono total de las tareas comunales, pero las marginó a un lugar secundario en una transformación interna y externa que insistió en la necesidad de contar con cuerpos policiales dedicados en forma exclusiva a la represión del delito y al control y vigilancia del tránsito de poblaciones.

CONSIDERACIONES FINALES

A lo largo de este texto, intentamos reconstruir la coyuntura y el proceso de formación de una institución policial dentro de la naciente burocracia estatal de la Provincia Oriental. En los poco más de diez años considerados, pudimos ver la impronta de la policía con atribuciones y funciones propias de la administración comunal del período colonial, pero también algunos elementos que permiten ubicar la institución en su conformación como una fuerza estatal de seguridad. Esto nos lleva a plantear la necesidad de estudiar a la policía en diálogo con el proceso de construcción estatal y la aparición de un nuevo tipo de institucionalidad que permita vincular las prácticas policiales en relación con los proyectos políticos y las lógicas que atravesaron a la dominación estatal en contextos específicos. La necesaria contextualización permitirá alejar los renovados enfoques de visiones que presentan a la policía como una existencia ligada de forma indefectible a la nación.

La policía, en la Provincia Oriental, tuvo un surgimiento, una base cronológica vinculada a los últimos años del período independentista, tomó elementos existentes, que prolongaron funciones propias del período colonial, aunque red denominadas o

repensadas en el marco de un contexto republicano y de las prácticas de seguridad y control social inmediatamente posteriores a las guerras de independencia. Por eso insistimos en abandonar la idea según la cual las revoluciones de independencia provocaron una ruptura abrupta con el orden colonial y hemos buscado aquellos elementos novedosos que contribuyeron en el proceso de construcción estatal. La policía surgió como una institución nueva que se armó sobre la base de las autoridades preexistentes y de las múltiples estrategias para la delegación del poder que eran características del Antiguo régimen, a través de las cuales convivían múltiples autoridades en un mismo proceso. Si bien esta situación de indeterminación sobre los alcances de una autoridad (común a varias regiones americanas) genera confusión, debe ser vista como un espacio de conflicto que delineó los procesos institucionales postrevolucionarios (véase Sanjurjo de Driollet 2004, pp. 445-468; Morelli 2008, pp. 36-57; Barrera 2017).

Entre las funciones policiales, se destaca un conjunto de regulaciones propias de la vida urbana, una forma de ordenamiento interno de cada ciudad o jurisdicción que apuntaba a mantener el orden, pero también a defender el proyecto político que pensaron las elites gobernantes. Por eso hemos sostenido, a lo largo del texto, que la institución policial fue eminentemente política; no sólo por la vinculación de los integrantes de los cuerpos policiales con las facciones regionales sino por su defensa de un tipo de orden social que buscó regular faltas de conducta que lo lesionaban. Ello no implica defender una visión tradicional acerca de la institución policial, que generalmente es presentada sólo como el instrumento dócil de la dominación social. La policía no fue un actor social predecible y homogéneo, sin ninguna vinculación con la sociedad. Por el contrario, a través de la disciplina y su actuación, debió construir su legitimidad, la que alcanzó a través de múltiples funciones y garantizó con su presencia. De ser una institución cuya existencia era cuestionada a comienzos del período, pasó a ser la “que hace elogiar, o maldecir al Gobierno.” (*El Universal*, 8 de agosto de 1835, p. 2). Las transformaciones que vivió la policía a lo largo del siglo XIX deben ser estudiadas como una sucesión de cambios paralelos y paulatinos, ya que sólo de ese modo será posible construir interpretaciones que aborden la formación estatal como consecuencia de marchas y retrocesos, de la tensión entre poderes centrales y locales y de la construcción cotidiana que debe hacer todo poder central para convencer a los habitantes de un territorio que su presencia es necesaria.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUIRRE, C., G. JOSEPH, R. SALVATORE, 2001. *Crime and Punishment in Latin America*. North Carolina: Duke University Press.
- ALPINI, A., 2017. *Montevideo: ciudad, policía y orden urbano (1829-1865)*. Montevideo: s.d.
- BARRAL, M.E. & R. FRADKIN, 2005. Los pueblos y la construcción de estructuras de poder institucional en la campaña bonaerense (1785-1836). *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”*, vol. 27, pp. 7-48.

- BARRENECHE, O., 2015. Las instituciones de seguridad y del castigo en Argentina y América Latina. Recorrido historiográfico, desafíos y propuestas de diálogo con la historia del derecho. *Historia de las prisiones*, vol. 1, pp. 5-33.
- BARRIERA, D., 2017. El alcalde de barrio, de justicia a policía (Río de la Plata, 1770-1830). *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*. [en línea, consultado el 22 de agosto de 2017], disponible en <http://nuevomundo.revues.org/70602>
- BOHOSLAVSKY, E. & M. GODOY ORELLANA, 2010. *Construcción estatal, orden oligárquico y respuestas sociales: Argentina y Chile, 1840-1930*. Buenos Aires: Prometeo Libros-Universidad Nacional de General Sarmiento.
- BRETAS, M. L., 1997. *A Guerra das Ruas: Povo e Polícia na Cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional.
- CAIMARI, L., 2013. La historia de la "cuestión criminal": reflexiones a la vera del camino. En O. BARRENECHE & R. SALVATORE, *El delito y el orden en perspectiva histórica*. Rosario: Prohistoria, pp. 251-256.
- CUADRO, I., 2009. La crisis de los poderes locales. La construcción de una nueva estructura de poder institucional en la Provincia Oriental durante la guerra de independencia contra el Imperio del Brasil (1825-1828). En A. FREGA, *Historia regional e independencia del Uruguay*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, pp. 65-100.
- DI MEGLIO, G., 2006. ¡Viva el bajo pueblo! La plebe urbana de Buenos Aires y la política entre la revolución de mayo y el rosismo. Buenos Aires: Prometeo.
- ETCHECHURY, M., 2015. *Hijos de Mercurio, esclavos de Marte. Mercaderes y servidores del Estado en el Río de la Plata (Montevideo 1806-1860)*. Rosario: Prohistoria ediciones.
- FREGA, A., 2006. La Formación del estado uruguayo. *RILA. Revista de Integração LatinoAmericana*. n 3, pp. 21-45.
- , 2016. La vida política, en A. FREGA, *Uruguay. Revolución, independencia y construcción del Estado. 1808-1880*. Montevideo: Planeta-Fundación MAPFRE, tomo I, pp. 31-85.
- GALEANO, D., 2009. *La policía en la ciudad de Buenos Aires. 1867-1880*. Buenos Aires: Tesis para optar por el grado de Magister en Investigación Histórica, Universidad de San Andrés.
- , 2016. La ley de la policía: edictos y poder contravencional. Ciudad de Buenos Aires, siglo XIX. *Revista Historia y Justicia*, vol. 6, pp. 12-43.
- , 2017. Entre el orden y la fuerza bruta: una historia política de la policía de Buenos Aires, 1852-1880. *Ler História*, vol. 70, pp. 15-36.
- GARAVAGLIA, J. C., 2010. Algunos aspectos preliminares acerca de la "transición fiscal" en América Latina: 1800-1850. *Illes i Imperis*, vol. 13, pp. 159-192.
- GODICHEAU, F., 2013. Orígenes del concepto de orden público en España. Su nacimiento en un marco jurisdiccional. *Ariadna histórica. Lenguajes, conceptos, metáforas*, vol. 2, pp. 107-130.
- L'HEUILLET, H., 2010. *Baja política, alta policía. Un enfoque histórico y político de la policía*. Buenos Aires: Prometeo.
- MORELLI, F., 2008. Pueblos, alcaldes y municipios: la justicia local en el mundo hispánico entre Antiguo Régimen y Liberalismo. en *Historia Crítica*, 36, pp. 36-57.
- ROSEMBERG, A., 2010. *De Chumbo e festim, uma história da polícia paulista no final do Império*. Sao Paulo: Editora da Universidade de Sao Paulo.
- SANJURJO DE DRIOLLET, I., 2004. Las continuidades en el gobierno de la campaña mendocina en el siglo XIX. *Revista de estudios histórico-jurídicos*, 26, pp. 445-468.
- SOSA, M., 1989. *Reseña histórica de la Jefatura de Policía de Montevideo*. Montevideo: Jefatura de Policía.
- SOZZO, M., 2002. Usos de la violencia y construcción de la actividad policial en la Argentina. En S. GAYOL & G. KESSLER, *Violencias, Delitos y Justicias en la Argentina*. Buenos Aires: Manantial-Universidad Nacional de General Sarmiento, pp. 225-258.
- SUÁREZ LEMOS, C., 2014. *Una Jefatura Política en Tierra de Charrúas. Colonia del Sacramento*. Montevideo: s.d.

- TAU ANZOATEGUI, V., 1992. *La ley en América hispana. Del Descubrimiento a la Emancipación*. Buenos Aires: Academia Nacional de la Historia.
- TERNAVASIO, M., 2000. La supresión del cabildo de Buenos Aires. ¿Crónica de una muerte anunciada? *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana "Dr. Emilio Ravignani"*. Número 21, pp. 33-73.
- TRUJILLO BRETÓN, J., 2015. Presentación. En J. TRUJILLO BRETÓN, *Voces y memorias del olvido. Historia, marginalidad y delito en América Latina*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, pp. 9-23.
- VICTORIA RODRÍGUEZ, J., 2006. *Evolución histórica de la policía uruguaya*. Montevideo: Byblos, 2006.

FUENTES INÉDITAS

- Archivo General de la Nación, fondos.
- Archivos Administrativos, Jefatura Política y de Policía de Montevideo.
- Archivo General Administrativo, Ministerio de Guerra y Marina.
- Documentos de la Administración Central, Fondo Ex Ministerio de Gobierno y Ministerio del Interior. Policía de Montevideo.

FUENTES ÉDITAS

1896. *Actas de la Asamblea General Constituyente y Legislativa del Estado*. Montevideo: Tipografía de la Escuela Nacional de Artes y Oficios, tomo I.
1876. *Colección legislativa de la República Oriental del Uruguay por Matías Alonso Criado*. Montevideo: s.d., tomo I.
- El Universal*, 2 de setiembre de 1829; 8 de agosto de 1835.
- "Informe del señor Cónsul de Francia en Montevideo, M. Raymond Baradére, al Ministerio de Relaciones Exteriores de Francia", Montevideo, 1834, en CASTELLANOS, A., 1958. Dos informes acerca de la República Oriental del Uruguay en 1834 y 1835. *Revista Histórica*, tomo XVIII, números 82-84.
- Constitución de la República Oriental del Uruguay*, tomada de <http://www0.parlamento.gub.uy/constituciones/const830.htm>
- VILLALBA, A., 1874. *Manual de Policía. Colección de Leyes, Decretos y Disposiciones referentes a la Policía de Orden Público y Municipal*. Montevideo: Establecimiento tipográfico a vapor de La Idea, vol. I.