



N° 158

“Para el mejor orden y policía de la ciudad: reformas borbónicas y gobierno urbano en Buenos Aires”

Arq. Graciela Favelukes

Relator: Dr. Arq. Alberto De Paula

5 de octubre de 2007 – 12:30 hs.

**“Para el mejor orden y policía de la ciudad”:
reformas borbónicas y gobierno urbano en Buenos Aires.**

Graciela Favelukes

El título retoma las palabras del Acuerdo del Cabildo de Buenos Aires del 20 de agosto de 1784 en ocasión del debate en torno del nuevo reglamento de abastos para la ciudad. Esa normativa aspiraba a sistematizar las actividades mercantiles locales, especialmente las ventas y las medidas, disponía también la construcción de una recova comercial en la plaza mayor y su objetivo central era “el mayor lustre y adorno del Pueblo (...) y el mejor orden y policía”. Pero ¿qué alcances tuvieron los términos “orden” y “policía” en Buenos Aires en las vísperas del siglo XIX? Como presentaremos en este texto, la aparición de esos términos en los documentos oficiales remite a las significativas transformaciones en los modos de pensar y gobernar la ciudad que se dirimían en el marco de la reorganización administrativa del último cuarto del siglo XVIII.

En el Río de la Plata, la centralización borbónica, que a nivel de las instituciones se manifestó en el recorte de las atribuciones corporativas y en la subordinación progresiva de numerosos niveles de gobierno, en el nivel urbano se tradujo en la sistematización de potestades, de instrumentos y de acciones; en suma, una reformulación de los alcances entre poder central y poder local. En la importancia creciente de la nueva capital virreinal instituida en 1776 –caracterizada por el crecimiento demográfico, económico y un renovado clima cultural impulsado por la presencia de nuevos actores compenetrados con las ideas ilustradas y con el imaginario absolutista– la reestructuración de las formas de gobierno alrededor de la vigente ciencia de policía y su aplicación a la esfera urbana estuvo plena de implicancias, y ofrece un observatorio privilegiado para acercarnos a los cambios urbanos que caracterizan el final del sistema colonial. Estas cuestiones se vinculan a su vez con los debates en torno de la legitimidad del poder cuando la monarquía buscaba redefinir su conexión con sus reinos y, al mismo tiempo, buscaba modos de asegurar el financiamiento y sus posesiones de ultramar en el cada vez más oneroso sistema de defensa.

La idea de policía existía desde unos siglos atrás, y a través de su raíz en la *polis* griega contenía desde sus inicios una fuerte vinculación con la ciudad, antes incluso de ampliar sus contenidos para ser aplicada a la dimensión estatal en general. Sin detenernos en esos orígenes, lo cierto es que a lo largo del siglo XVIII la idea de policía fue identificada progresivamente con la idea de orden y gobierno. “Policar” el reino o la ciudad –si se disculpa el galicismo– significaron gradualmente gobernarlos, dentro de la ampliación de las esferas de acción y alcances de la monarquía, que, como han mostrado desde diferentes perspectivas François-Xavier Guerra y Tulio Halperín Donghi, fue sumando a su tradicional y principal rol judicial y de arbitraje, las funciones administrativa, legislativa y militar¹. Entre otras aristas, este proceso de ampliación y

¹ Halperín Donghi, Tulio, 1985, *Reforma y disolución de los imperios ibéricos, 1750-1850*, Madrid, Alianza. Guerra, François-Xavier, 1999. “El soberano y su reino. Reflexiones sobre la génesis del ciudadano en América Latina”, en

centralización de la autoridad en el rey, implicaba un esfuerzo de captura de la soberanía hasta entonces diseminada en los cuerpos que componían el reino –unidos tradicionalmente al rey mediante una relación personal, como un padre con sus hijos- a la vez que se producía el pasaje de una concepción de la sociedad como formada por “cuerpos” naturales, a otra basada en una relación binaria y abstracta soberano/súbditos, de neto corte ilustrado. Esta centralización, que alcanza su clímax durante el período denominado de las reformas borbónicas, requería ahora actuar de manera más directa sobre las personas, los lugares y las cosas, y por consiguiente desarrollar una cadena de gestión directamente subordinada a la corona.

La sistematizada ciencia de policía ofrecía una vía de obtención de esos objetivos. Por una parte, postulaba la distinción entre una esfera de control práctico y la tradicional esfera judicial, al tiempo que buscaba hacer converger en una misma sistemática el ordenamiento de los más variados aspectos de la vida citadina. Por otra parte, se apoyó crecientemente sobre mejorados medios técnicos, formulándose una gestión urbana que puso énfasis en los recursos técnicos, como la topografía y la cartografía, así como en “profesiones” idóneas que se incorporaron al ejercicio de la autoridad local. En la gestión policial de la ciudad, la creciente importancia de los técnicos renovó la geometrización del espacio urbano, a través de nuevos instrumentos de control, como la cuantificación y la cartografía.

Centralización monárquica, noción policial de gobierno, nuevas ideas acerca del cuerpo social, sistematización del sistema de autoridades y medios técnicos plantean una encrucijada sugestiva que puede verse en varias líneas de análisis en curso. En efecto, los estudios sobre las relaciones que se tejen entre la emergencia de la policía y los cambios en las modalidades del gobierno urbano y territorial han adquirido relieve en lo últimos años. Superando las tradicionales historias centradas en la institucionalización de las fuerzas de represión del delito o las historias del derecho y las instituciones se observa un interés creciente en el abordaje de las relaciones entre policía y gobierno, y en el estudio de las organizaciones policiales adoptadas en las ciudades a partir del siglo XVII, y sus sucesivas transformaciones². Por su parte, siguiendo las pistas iniciales planteadas por Michel Foucault, Pedro Fraile estudió en la tratadística española la sistematización, durante el siglo XVIII, de la Ciencia de Policía como ciencia del gobierno práctico de las ciudades y sus jurisdicciones³. Estos impulsos racionalizantes y centralizadores forman parte también de la agenda de estudios acerca de la formación de la ciencia de estado, en la línea planteada por Pierre Bourdieu⁴. Y como lo muestra una reciente historia cultural, los desarrollos científicos, las técnicas y

Hilda Sábato (coord), *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 33-61. Del mismo autor Guerra, François-Xavier, 1992. *Modernidad e independencias. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas*, Madrid, Mapfre.

² Como muestran los trabajos reunidos en *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, n° 50-1, enero-marzo de 2003: Emsley, Clive, “Police, maintien de l’ordre et espace urbains: une lecture anglaise”, pp. 5-12; Denys, Catherine, “La territorialisation policière dans les villes au XVIIIe siècle”, 13-26; Caporossi, Alivier, “La police à Madrid au XVIIe siècle: conflits de juridiction dans une société de cour”, 28-53; Milliot, Vincent, “Saisir l’espace urbain: mobilité des commissaires et controle des quartiers de police à Paris au XVIIIe siècle”, 55-80; Marin, Birgitte, “Les polices royales de Madrid et Naples et les divisions du territoire urbain (fin XVIIIe –debut XIXe siècle)”, 82-103. Para las ciudades latinoamericanas, en el caso de México, Hernández Franyutti, Regina. 1994. “Ideología, proyectos y urbanización en la ciudad de México”. Hernández Franyutti, Regina.(comp.). *La ciudad de México en la primera mitad del siglo XIX. Economía y estructura urbana*. México, Instituto Mora.

³ Fraile, Pedro, 1997. *La otra ciudad del Rey. Ciencia de Policía y organización urbana en España*, Celeste, Madrid.

⁴ Bourdieu, Pierre, 2000. “Sur la science de l’État”, *Actes de la recherche en sciences sociales*, año 2000, vol. 133, n° 1, 3-11.

los técnicos, no estuvieron ausentes de estos impulsos seculares, donde la definición de métodos y parámetros constantes, homogéneos y comparables para los aspectos más diversos definieron la posibilidad de constituir un mundo totalizado y abarcable, como analiza Ken Alder en *Making things the same*⁵.

Este trabajo aspira a introducir algunas de estas relaciones y problemáticas en el examen de las transformaciones de Buenos Aires que tuvieron lugar en el marco de las reformas borbónicas. En esa orientación, no son pocas las diferencias que existen entre una ciudad latinoamericana en el contexto del imperio hispánico y los casos europeos más estudiados en esta línea por la literatura histórica y de las ciencias sociales. En un artículo reciente Irigoín y Garfe⁶ revisaron las maneras de definir la naturaleza del Imperio español, combinando los análisis de las ciencias sociales con los de la historia económica. Demostraron que el alegado centralismo absolutista del reinado hispánico distaba mucho de la imagen trazada por la bibliografía tradicional, planteando la convincente figura de un “absolutismo negociado” como interpretación de ese imperio que en tanto aspectos se diferenció de los otros imperios europeos modernos, especialmente del inglés. Su trabajo muestra también que los intentos reformadores del período borbónico no llegaron a modificar esa naturaleza, explicando así el estallido de las regiones latinoamericanas a partir de las revoluciones. Sin embargo, esta interpretación resulta menos neta al revisar las modificaciones en las formas de gobierno y organización de las ciudades así como el concomitante rol otorgado a los medios técnicos en esos cambios. Cabe interrogarse entonces cual fue el correlato de la reforma policial y técnica de la ciudad en los tramos finales del imperio. Pues sus consecuencias, que tal vez fueron de tenor inferior al que imaginaron sus propulsores en el nivel más general de la definición de la monarquía y de su relación con sus súbditos, muestran que cuando las revoluciones rompieron lazos con la autoridad del rey ya estaba instalada una tradición local de ejercicio policial y racional de la gestión urbana que permite a su vez interpretar desde otra óptica muchas de las propuestas renovadoras que se plantean en el siglo XIX. Precisamente, las relaciones que se tejen entre el plano técnico - cognitivo y el del desarrollo de la autoridad estatal centralizada en este período dan cuenta de cambios profundos en los modos de gobernar el espacio y de concebir la ciudad.

Pues el conjunto de transformaciones encarado especialmente a partir de la capitalización virreinal y la creación de las intendencias implicó la puesta en acción de una serie de recursos y nociones que contribuyeron a transformar –tal vez antes aún que al espacio material destinatario de la acción técnica- las formas de gobernar el espacio y de concebir la ciudad. Para examinar estas problemáticas, veremos en los próximos puntos tres aspectos que iluminan la cuestión. En primer lugar, la introducción de la gestión policial en la ciudad; luego las características que asumió la división en distritos de la ciudad y finalmente el impulso a las obras públicas que en conjunto dan cuenta del significativo proceso de modernización urbana y social de Buenos Aires a fines del siglo XVIII.

⁵ Alder, Ken, 1998, “Making things the same: Representation, tolerance and the end of the Ancien Regime in France”, *Social Studies of Science*, agosto 1998, vol. 28, n° 4, p. 499-545 (<http://sss.sagepub.com/cgi/content>, consultado: 20 de febrero de 2007). En una línea similar Mazzotti, Massimo, 2002, “Le savoir de l'ingénieur. Mathématiques et politique à Naples sous les Bourbons”, *Actes de la recherche en sciences sociales*, año 2002, vol. 141, n° 1, 86-97.

⁶ Irigoín, María Alejandra y Garfe, Regina, 2006. “Bargaining for absolutism: a spanish path to nation state and empire building”, *Discussion Papers in Economic and Social History*, University of Oxford, n° 65, noviembre 2006 (<http://www.nuff.ox.ac.uk/Economics/History>, consultado: 17 de abril de 2007).

La gestión policial de la ciudad: corporaciones y administración

Aunque el arranque de este espíritu reformador ilustrado y absolutista puede situarse en las primeras décadas del setecientos, su impacto pleno sobre el Río de la Plata se hizo sentir sobre todo a partir de la capitalización virreinal y la creación de las intendencias. Los trabajos de Halperín y Guerra permiten situar las transformaciones en los modos de pensar el origen y el ejercicio de la autoridad, que estuvieron por detrás de las nuevas modalidades de gestión de la ciudad.

Halperín analizó el ciclo de reformas en lo económico-mercantil –fomento de la producción agrícola de exportación, con el consiguiente aumento del tráfico marítimo y los ingresos fiscales- y en lo administrativo-militar –imposición de una administración centralizada y mejor organizada. Concebidas desde la década de 1740, su aplicación se aceleró luego de la toma inglesa de La Habana en 1762 y de la visita de José de Gálvez a Nueva España (1765-1770) -cuyo objetivo fue contribuir a concentrar mayor poder en la monarquía, reemplazando los sectores de poder local por funcionarios españoles o americanos de otras regiones que permitían asegurar la lealtad de los nuevos funcionarios.⁷ Ese proceso fue una pieza de una estrategia más amplia que, frente a la declinación de las capacidades expansivas españolas, trataba de asegurar las posesiones de ultramar mediante medidas militares (en las que el Río de la Plata ocupó un lugar clave) y medidas económicas que, por la vía tributaria, debían reforzar las finanzas de la monarquía. Como corolario, la creación del reino del Río de la Plata, las intendencias y la reforma mercantil apuntaron a producir transformaciones profundas en el territorio y en la administración.

Por su parte, F. Guerra, enfocando en las dimensiones culturales y simbólicas de la vida política, estudió los cambios en las concepciones acerca de la monarquía y de su relación con la población sujeta a ella, que arrojan otra luz sobre los cambios organizativos. Desde su perspectiva, la presión centralista que existía en Europa desde los siglos XVI y XVII, que en España había quedado en un empate entre las cortes y el rey, se acrecentó con los Borbones, que lograron imponerse a los cuerpos parlamentarios, y promovieron un imaginario absolutista. La centralización llevó así a dos movimientos convergentes: la monarquía amplió sus funciones militar, administrativa y legislativa, y esto implicó una ofensiva contra los privilegios tradicionales de los cuerpos en búsqueda de una homogeneización de la sociedad –en consonancia con el rechazo ilustrado hacia la sociedad estamental, pero sin llegar a eliminar por completo los principios naturalistas en que se basaba.

Dentro de estas líneas de acción, se dirime una cuestión que remite al carácter que se atribuyó a las ciudades en la cultura de antiguo régimen: la disminución de la autonomía de los municipios. En esa sociedad que se concebía conformada por “cuerpos” naturales, las ciudades de los “reynos de Indias” eran visualizadas como corporaciones dotadas de estatutos y privilegios que incluían un dominio territorial. La corporación urbana estaba compuesta por “vecinos”, que constituían una “república”,

⁷ Lealtad que se había visto fuertemente debilitada con la generalización de la venta de los cargos burocráticos realizada para lograr ingresos que mejoraran las finanzas reales, debilitadas por las guerras europeas. Burkholder, Mark, 1993, “Burócratas”, en Hoberman, Louise y Socolow, Susan (comps.), *Ciudades y sociedad en Latinoamérica colonial*, Buenos Aires, FCE, 105-140.

comunidad pública o del pueblo⁸. Esos “pueblos” antiguos, diferentes del pueblo abstracto que formulará la filosofía política revolucionaria, eran entes concretos con entidad jurídica propia, su relación con la autoridad monárquica –de tipo personal- se estipulaba en pactos contenidos en la legislación⁹. En esas ciudades, el gobierno local era ejercido por el Cabildo, institución que ni representaba (en términos de la moderna representación) ni emanaba de la comunidad, sino que se identificaba paternalmente con ella¹⁰. En ese contexto, F. Guerra distingue entre autoridades delegadas, que son una prolongación del rey, y autoridades “corporativas”, que aparecen como uno de los atributos de los cuerpos. Esto puede observarse en Buenos Aires, donde la instancia delegada ejercida inicialmente por los gobernadores, pasó a los virreyes y, poco más tarde, a los intendentes-gobernadores surgidos a partir de la *Real Ordenanza* de 1782¹¹, en una transición que muestra un reforzamiento de la presencia de la delegación del poder central. Mientras el virrey conservaba el mando político y militar general, al intendente, nombrado por el monarca, le correspondía la potestad administrativa, organizada en las cuatro causas de justicia, policía, hacienda y guerra, pero acentuando la distinción entre jurisdicción judicial y administrativa.

El establecimiento de la intendencia trajo un recorte de atribuciones de la corporación urbana al sustraerse al cabildo el manejo autónomo de sus finanzas e instalarse la Junta Municipal de Propios y Arbitrios, sujeta a la supervisión del gobernador-intendente; éste podía también presidir las reuniones del cabildo, y fiscalizar el manejo de las causas judiciales civiles y criminales. A la vez, si anteriormente era el cabildo el que iniciaba muchos emprendimientos, solicitando autorización a los gobernadores o virreyes, ahora en cambio, la iniciativa quedó en muchos casos en manos de la intendencia o los virreyes, que encargaban al cabildo la ejecución de sus decisiones¹².

En suma, el ciclo de reformas implicó el crecimiento en importancia y recursos para el Río de la Plata, con una mayor presencia de autoridades delegadas que, a tono con el impulso ilustrado centralista de homogeneizar la sociedad y promover la eliminación de rasgos estamentarios, introducía una pérdida de autonomía para las corporaciones, y especialmente para los cabildos, sujetos a nuevos y mayores controles,

⁸ Lempérière, Annick, 1998. “República y publicidad a finales del Antiguo régimen (Nueva España)”, en Guerra, François-Xavier, Annick Lempérière et al.: *Los espacios públicos en Iberoamérica. Ambigüedades y problemas. Siglos XVIII-XIX*. México: Fondo de Cultura Económica, 54-79.

⁹ Esta diferencia entre las nociones de pueblos concretos y pueblo abstracto ha sido tratada por autores como el mencionado François Guerra, Frederic Schaub, Annick Lempérière, Noemí Goldman, J. C. Chiamonte, Marcela Ternavasio.

¹⁰ Institución que cambió en el mismo período también en su carácter. Ha sido evidenciado cómo en los cabildos, frente a una integración mayoritaria de encomenderos y propietarios de tierras hasta mediados del siglo XVIII, se comenzaron a incorporar los grandes comerciantes. En Buenos Aires a partir de 1775 se ha asimilado al cabildo con una corporación de comerciantes, que empezaban a diversificar sus negocios incorporando el de la tierra urbana –no la rural, ya que en pocos casos se convirtieron en terratenientes- como inversión inmobiliaria y como inversión en huertas orientadas al mercado local. Socolow, Susan, 1991, *Los mercaderes del Buenos Aires virreinal: familia y comercio*, Buenos Aires, Ed. de la Flor, 79-80. Lugar, Catherine, 1993, “Comerciantes”, en Hoberman, Louise y Socolow, Susan (comps.), *Ciudades y sociedad ...*, op. cit., 67-104.

¹¹ En San Martino, Laura, 1999. *Constitución indiana de Carlos III. La Real Ordenanza de Intendentes de 1782*, Ciudad Argentina, Buenos Aires. Existían antecedentes de implantación de este régimen en España, con un primer intento en 1719, suprimido en 1721, y su reinstalación en 1749, *Documentos para la Historia Argentina*, tomo IX, “Administración Edilicia de la Ciudad de Buenos Aires (1776-1805)”, Buenos Aires, 1918, p. XLV y ss.

¹² Como ya notaba Luis María Torres en su estudio preliminar a *Documentos para la historia argentina*, tomo IX ...: “el cabildo dejaba por esta circunstancia [la formación de las intendencias] de ejercer su antigua competencia privativa sobre edilidad”, p. xliii-xlv.

por una parte, y a un recorte de atribuciones, por la otra. Pero el impulso centralista no fue el único correlato de las reformas. Tal como muestra Guerra, los cambios refieren también a nuevas maneras de concebir la sociedad y la autoridad, adjudicando un rol sustantivo a una racionalización que debía actuar como garante de la posibilidad de los cambios anhelados por los sectores ilustrados y defensores de la autoridad absoluta del monarca. Esa racionalización es observable en varios niveles, desde la propia organización del sistema de autoridades hasta las modalidades de acción de gobierno que fueron desplegadas, como reglamentos, creación de distritos y autoridades menores, reorganización de las actividades dentro de la ciudad; nociones y problemas que se reformularon conceptualmente a través de la noción de Policía propia del antiguo régimen.

La noción de “policía”

Dentro de esa amplia gama de reformas, la noción de Policía, asociada semánticamente a la política, y relativa al ejercicio de la autoridad, fue una pieza clave dentro de la teoría de gobierno. Como antecedente preilustrado Fraile ubica la *Política para corregidores* de Castillo de Bovadilla, de finales del 1500. Allí, política se define como “buen gobierno de Ciudad, que abraza todos los buenos gobiernos y trata y ordena las cosas temporales que tocan a la policía, conservación y buen entendimiento de los hombres”¹³. El gobierno de las ciudades americanas era ejercido por el “Cabildo, Justicia y Regimiento”, que comprendía las juntas de los capitulares, la función judicial de los alcaldes, y el “regir” en los regidores, dedicados a las funciones de “utilidad pública”¹⁴. Este ayuntamiento era el encargado de administrar el “bien común” y garantizar el “buen orden”, que Lempérière asimila al ejercicio de la policía de la ciudad.

El diccionario de la lengua española define a la policía como el “buen orden que se observa y guarda en las ciudades y repúblicas, cumpliéndose las leyes u ordenanzas, establecidas para su mejor gobierno”. Estamos frente a una noción cuya conceptualización –no utilización– fue tardía. En los tratados del 1700 se presentaba como una suma de acciones de control de amplitud casi universal, en la medida en que las autoridades debían observar en todas las tareas de interés común, sin exclusión de garantizar, incluso, aspectos de la vida religiosa –sin ir más lejos, tardó bastante en producirse la distinción entre pecado y delito¹⁵. Policía era vigilancia de los mercados y abastos, pesas y medidas, de la limpieza de los espacios públicos, de la circulación de ideas, de las diversiones públicas, de los servicios de salubridad, alumbrado y pavimentos, del orden edilicio y urbano, de los gremios y artesanos, de los trabajadores, de los pobres, del recogimiento de animales y vagabundos¹⁶, además de la aplicación de las normas reales relativas a todos esos ramos y muchos más. P. Fraile resume estas incumbencias dentro de la idea de “gobierno práctico” de las ciudades, mostrando cómo el siglo XVIII fue un período de auge de esta noción y de su consideración como una

¹³ Citado por Guerra, op. cit., 114. También en *El Diccionario de Autoridades* política es “El gobierno de la República, que trata y ordena las cosas que tocan a la Policía, conservación y buena conducta de los hombres”, 111.

¹⁴ Lempérière, op. cit., 57.

¹⁵ Fraile, Pedro, op. cit., 26.

¹⁶ Lempérière cita extensamente un memorial de Hipólito Villarreal [c. 1785] en el que se acumulan en el mismo aparente desorden casi los mismos asuntos para la ciudad de México, op. cit., 57. México, como es esperable tiene varias similitudes ideológicas, si no concretas, con Buenos Aires, Hernández Franyutti, Regina, op. cit.

verdadera ciencia de gobierno¹⁷. Tradicionalmente imbricada con el ejercicio de la justicia local, la tratadística buscó delimitar estrictamente ambas incumbencias, algo que también buscó la legislación, aunque ello parece haber sido sólo parcialmente alcanzado, en la medida en que las nuevas incumbencias no clausuraban por completo las preexistentes, especialmente aquellas corporativas tradicionales. A su vez, debemos distinguir entre una policía de estado, es decir, de alcance general para el conjunto del reino, y la policía local, que vemos aplicada a las ciudades, donde se concentra la actividad policial intensa, menuda y práctica¹⁸.

En el caso de Buenos Aires no se evidencia un énfasis en la noción de Policía en los períodos previos a la fundación virreinal. En cambio, con la intendencia la noción adquirió centralidad en el ejercicio de la autoridad. En 1783 el virrey Vértiz nombró gobernador-intendente de Buenos Aires a Francisco de Paula Sanz, a cargo también de la Superintendencia de Hacienda, con lo cual el Cabildo le quedó subordinado¹⁹; Sanz designó como Intendente de Policía en 1784 al Capitán de Ingenieros Pedro Mosquera. Con estas figuras se abre un período de acciones sostenidas destinadas a promover el “buen orden” en la ciudad, bajo la forma de reglamentos, obras y creación de jurisdicciones, en cumplimiento de las atribuciones y deberes establecidos en la *Ordenanza*, que, en la causa de Policía, depositaba en el gobernador-intendente la policía de fomento y promoción económica, la policía de la moral, policía vial y edilicia, de abastos. Así los gobernadores-intendentes, por sí o a través de sus delegados (como el Intendente de Policía o más tarde los alcaldes de barrio) debían entender en todos esos asuntos en los que quedaba implicado el gobierno urbano.

Pocos meses después del nombramiento de Sanz, éste encaró una reorganización de tareas e incumbencias, anunciando al cabildo la inminente redacción de “la instrucción Gral. De Polizia de que tanto nezesita esta Capital”²⁰. La racionalización y concentración de tareas en manos de los nuevos funcionarios delegados, que había comenzado de forma incipiente durante la gobernación de José de Vértiz, se volvió sistemática cuando Sanz dispuso en 1785 que todas las tramitaciones referidas a la vialidad –tanto administrativas como judiciales- dejaran la órbita de regidores y alcaldes ordinarios para pasar a su gestión directa²¹, proceso de subordinación progresiva del

¹⁷ Los tratados franceses, y otros textos como memoriales y presentaciones diversas, se basaron de manera central en el tratado pionero del francés Nicolás Delamare, que sistematizó y contribuyó a fundar el sistema policial francés. Su *Traité de la Police*, en cuatro volúmenes se publicó en Francia entre 1705 y 1738, y fue traducido y adaptado en numerosos idiomas; no sólo alcanzó notoriedad en España, sino que también fue utilizado para la organización de los cuerpos de policía de otros países europeos. Fraile, op. cit., 16-18.

¹⁸ Sanmartino, Laura, 1992. *Intendencias y provincias en la historia argentina*, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 328-329.

¹⁹ El 28/11/1783 el virrey Vértiz informó al cabildo la creación de las intendencias, y el nombramiento como gobernador-intendente de Francisco de Paula Sanz. La toma de posesión se realizó al día siguiente en la sede capitular. Sanz juró tomando “posesion de este M.I.C como Su inmediato Jefe ... recibió la posesion Sentandose en una Silla y cojin que se le dispuso”, *Acuerdos ...*, Buenos Aires, AGN, 1930 (1782-1785), 268-271. También Ensinck, Oscar, 1990. *Propios y arbitrios del Cabildo de Buenos Aires, 1580-1821*, Instituto de Estudios Fiscales, ICI, Madrid, 263.

²⁰ En *Acuerdos ...*, Buenos Aires, AGN, 1930 (1782-1785), Acuerdo del 5/8/1784, 367-374.

²¹ *Acuerdos ...*, Buenos Aires, AGN, 1930 (1782-1785), 26/2/1785, 493-497. La disposición se aplicó inicialmente a los asuntos relativos a las calles de la ciudad, pero alcanzó también otros rubros relacionados, como ornato, aseo, alumbrado, empedrado, etc. La resolución determinó que todo lo relativo a composición de calles pasara a determinarse en la secretaria de ese gobierno, para facilitar la ejecución del proyecto “con arreglo a lo prevenido en la Instrucción, bandos publicados y demás ordenanzas”, para ventaja de la ciudad y para evitar gastos por juicios ordinarios. Por eso “previene que desde ahora los alcaldes no reciban ninguna instancia sobre esos puntos, y que las pendientes las pase a la secretaria (aunque) admite que auxilien al gobierno con sus ideas para el objeto del aseo y ornato”. Esta concentración de funciones en la intendencia de gobierno y de policía está en el espíritu de la

cabildo y de sistematización que continuó hasta la convergencia de todos los asuntos de policía en los funcionarios delegados de la corona hacia los finales del siglo.

Instrumentos de gestión urbana

Esta nueva idea de policía como orden y gobierno condicionó una nueva forma de gestionar la ciudad y la sociedad. En función de esta noción convergieron progresivamente las ideas y emprendimientos referidos a alineación, circulación e higiene, que, como plantean Olmo y Lepetit, iban unidas en una ecuación de neto corte ilustrado que conjugaba control social y control espacial como variables interdependientes²².

Transformar y ordenar la ciudad requería la formulación de nuevas herramientas de gestión y control. El crecimiento demográfico, la intensificación de la vida urbana, el aumento de los intercambios planteaban desafíos al aparato tradicional de gobierno a los que se respondió mediante un conjunto de acciones que replantearon los circuitos del ejercicio de la autoridad. No sólo hacían falta normas más sistemáticas, también se introdujeron instancias intermedias de control, más inmediatas a la población y actividades a vigilar; mejorar las condiciones higiénicas de la ciudad implicaba la realización de obras de ordenamiento e infraestructura. La batería de soluciones comprendió básicamente la emisión de reglamentos, la división en distritos interiores y creación de autoridades menores, y las obras implicaron la creación de impuestos y el protagonismo de los ingenieros.

La división de la ciudad en distritos era por cierto un recurso de larga tradición en las ciudades europeas. En Madrid existían cuarteles desde finales del siglo XVI, pero es importante notar que estuvieron durante mucho tiempo ligados a la esfera judicial de la Sala de Alcades de Casa y Corte²³. En Buenos Aires, la división en distritos fue un instrumento aplicado tanto al control social como a la organización de obras públicas; la primera creación de cuarteles se produjo en 1734, cuando comenzó un crecimiento poblacional sostenido por aportes externos, especialmente de la campaña²⁴, que dificultaba el control de actividades ilícitas, y explícitamente del contrabando. Para determinar los cuarteles se separaron las 24 cuadras de frente de la ciudad en franjas de tres cuadras de ancho por toda la profundidad poblada²⁵. Al frente de cada cuartel se

tratadística que analizó Fraile: Delamare hacía especial hincapié en la necesidad de la subordinación de los poderes locales a los intendentes, y en la separación de las esferas judicial y administrativa, que en el área hispánica estaban unidas en los cabildos.

²² Olmo, Carlo y Lepetit, Bernard, "E se Erodoto tornasse in Atene? Un possibile programma di storia urbana per la città moderna" en idem (comps) *La città e le sue storie*, Einaudi, Turín, 1995, 3-50.

²³ Antecedentes tan lejanos como el tratado *Dotzé del Crestiá* del monje y humanista Francesch Eximenis del siglo XIV, Vila, Soledad, 1984, *La ciudad de Eximenis: un proyecto teórico de urbanismo en el siglo XIV*, Diputación Provincial de Valencia, Valencia. Las divisiones de Madrid se realizaron en 1600, 1665, 1681, 1749 y 1768, ver Caporossi, Alivier y Marin, Brigitte, op. cit. La división de Madrid de 1749 esta citada en la Real Cédula de 1768, que redujo los cuarteles de Madrid de once a ocho, con ocho barrios cada uno. *Documentos para la historia argentina*, tomo IX, 146 y ss.

²⁴ Una pronunciada sequía en el oeste de la provincia desde 1700 originó desplazamientos indígenas que luego continuaron incursionando en una zona rural débilmente protegida, causando una migración interna que fue la principal responsable del crecimiento demográfico en la ciudad antes de la capitalización virreinal y el despegue comercial. Santamaría, Daniel, 1983. "La población, estancamiento y expansión, 1580-1855", en Romero, José Luis y Romero, Luis Alberto (dir.), *Buenos Aires, historia de cuatro siglos*, Editorial Abril, Buenos Aires, 207-222.

²⁵ *Acuerdos ...*, Buenos Aires, AGN, 1929 (1734-1738), 13/05/1734, 59-63; 07/06/1734, 90-91. Para lo cual se realizó un plano y el primer nombramiento oficial de calles; se pagaron 40 pesos a un pintor Pedro González por pintar los nombres de las calles en las esquinas principales, 03/08/1734, 108-109.

nombraron autoridades menores designadas como “diputados”, cargos que serían cubiertos por los miembros del cabildo –regidores y alcaldes- que debían residir en ellos, condición que los cabildantes intentaron resistir²⁶.

Esta primera división cayó pronto en desuso, y los dos intentos siguientes de 1748 y 1754 tampoco tuvieron éxito. En esta etapa, entonces, las tareas encargadas por los gobernadores, sobre todo empadronamientos y reparaciones de calles, fueron dirigidas o realizadas por los propios miembros del cabildo en calidad de diputados, pero fracasaron los intentos de introducir un nivel intermedio de control en la órbita del poder delegado. Puede verse que en estas oportunidades, la autoridad que intentaban imponer los gobernadores chocaba con la resistencia de la población y aún del propio cabildo, bajo la forma de demoras, súplicas o simplemente inacción, según el modelo de absolutismo negociado que mostró Irigoien.

Fueron los trabajos de obras públicas, especialmente los de reparación y nivelación de calles (y más adelante de alumbrado y sobre todo empedrado) los que tendieron a hacer converger la gestión urbanística en una estructura sistemática y permanente de distritos y autoridades menores, subordinadas a la autoridad delegada del rey y ajenas al cabildo. En ese sentido, la subdivisión permitía mejorar el control de una ciudad que crecía, y también facilitaba la realización de los trabajos públicos considerados necesarios en el marco de las ideas de salubridad que, como muestra Harouel, implicaron cada vez más a la circulación del aire, la separación de vivos y muertos y la higiene en general²⁷. Esta última se hacía reposar sobre todo en la cuestión de los pavimentos, aunque también se aplicó progresivamente a los usos considerados polucionantes y ya inaceptables en la inmediación del tejido residencial, como los mataderos y atahonas o molinos de pan, a los que se apuntaba a alejar del centro²⁸.

Muchas de esas preocupaciones empiezan a adquirir notoriedad en 1766, cuando para emprender arreglos en las calles, el gobernador Cevallos nombró “diputados de barrio” externos al cabildo, a los que se asignaron cuadras para que mantuvieran informado al gobernador acerca de las reparaciones²⁹. En 1771, también para la reparación de las calles, se dividió la ciudad en cuatro sectores, en cruz, y se diputaron cuatro regidores. Pero se nombraron además “comisarios” en cada cuadra, que debían reportar a los regidores diputados los arreglos que eran necesarios en las cuadras a su cargo³⁰. El rol de estos comisarios, hasta aquí, era de observación e información al gobierno. En cambio, en 1772, el gobernador Vértiz emitió un “Bando de Buen Gobierno”, que puede considerarse un primer reglamento general de gobierno de la ciudad³¹, y que se inspiró en el reciente reglamento e instrucción de la ciudad de Madrid de 1768³². En él se establecieron tareas de vigilancia, control y cuidado sobre comercio y producción (atahonas, canchas, pulperías, pesos y medidas), población (matricular los habitantes, informar sobre movimientos de personas, control de mendigos y

²⁶ Situación que no era privativa de Buenos Aires, sino general, como muestran los trabajos citados en la nota 3.

²⁷ Harouel, Jean-Louis, 1990. *Historie de l'urbanisme*, Paris, Presses Universitaires de France, 50-52.

²⁸ Aliata, Fernando, *La ciudad regular...*, tesis doctoral, op. cit., 217-218.

²⁹ *Acuerdos ...*, Buenos Aires, AGN, 1927 (1762-1768), 20/04/1766, 372, y 29/4/1766, 376-377.

³⁰ *Acuerdos ...*, Buenos Aires, AGN, 1928 (1769-1773), 16/04/71, 260-262, y 29/05/71, 271-274.

³¹ “Bando publicado en 21 de Mayo de 1772, para el Aseo, Limpieza y Policia de la Ciudad de Buenos Ayres”, en *Documentos para la historia argentina*, tomo IX, 3-7. La lista de comisionados y distritos, en idem, 140-146.

³² Una copia del Reglamento e Instrucción para los Alcaldes de Barrio de Madrid en *Documentos...*, tomo IX, op. cit., 146-162.

vagabundos), delito (con la potestad de detener y encarcelar), construcciones (asignación del nivel obligatorio, cierre de lotes vacíos), calzadas y calles (nivelación, rellenos, aseo). Se establecían seis cuarteles y 16 subdistritos, con un total de 33 “comisionados”, todos ellos con potestad judicial y policial, y designados y sujetos únicamente al gobernador, que en el bando citado establecía su independencia respecto de otros jueces, como los alcaldes ordinarios del cabildo. Los 16 subdistritos se establecieron formando áreas de manzanas, a las que se identificó mediante las esquinas de las áreas adoptadas, usando sus nombres tradicionales, y eventualmente, su ocupante.

En 1774 se agregaron precisiones sobre higiene, seguridad y urbanidad, como el tema de las basuras, control de incendios, los baños en el río y el recientemente adoptado sistema de alumbrado; se reglamentó el método para las rondas de vigilancia, y para todas estas tareas se crearon puestos subalternos a los comisionados o “alcaldes de barrio” establecidos dos años antes, con el título de “ministros” –que recibían una paga de las multas que imponían- y “comisarios de faroles”³³. Los comisionados debían desempeñar su cargo de forma honorífica y por tiempo indeterminado, lo cual se tradujo en el decaimiento de su actividad, y en solicitudes reiteradas para ser relevados de sus funciones. Así su actuación se mantuvo de manera irregular, por lo menos hasta 1787; a partir de ese momento sus actividades parecen haber cesado casi totalmente, hasta 1791.

Con el virreinato y la intendencia el proceso reglamentario se intensificó, lo que es visible en los primeros momentos de la gestión intendencial de Sanz. Nombrado a finales de 1783, pocos meses después promulgó una serie de medidas que, encaradas en función de la “composición de calles” –es decir, nivelación y pavimentación- reorganizaron y sistematizaron el gobierno local en una multiplicidad de aspectos, propios de la noción amplia de policía local.

El interés en el empedrado de las calles había comenzado en la década de 1750, que las autoridades relacionaban de manera directa con dos problemas fundamentales: el escurrimiento del agua y el aseo. El suelo de la ciudad, barroso y con poca pendiente, implicaba la formación de pantanos y lodazales de aguas estancadas, producidos por la erosión de los anegamientos, la circulación de carros y cabalgaduras y la acumulación de escombros y basuras³⁴. Esto implicaba además la constante desnivelación de las calles, donde algunos tramos quedaban hundidos por debajo de su nivel original y otros sobreelevados, todo lo cual complicaba enormemente la circulación y hacía peligrar la salud de la población³⁵. Las propuestas de empedrado comenzaron en 1757, pero la endémica escasez de fondos sólo permitía reparaciones periódicas de relleno de pozos. Los diversos intentos recurrieron a procedimientos emparentados con la organización estamental en la que las corporaciones contaban con privilegios, pero también estaban sujetas a prestaciones. Es el caso del transporte de piedra obligatorio para los carreteros y propietarios de lanchas, o la obligación de los vecinos de reparar su tramo de calle³⁶.

³³ *Bando*, en *Acuerdos ...*, Buenos Aires, AGN, 1928 (1774-1776), 178-186.

³⁴ Los intentos de nivelación comenzaron a fines del siglo XVII, y se mantuvieron durante el XVIII. Ver por ejemplo los *Acuerdos* de 09/05/1697, 20/07/1700, 10/02/1757, 05/01/1762, 11/03/1765, 20/02/1766, 17/05/1768.

³⁵ La popularización de la teoría de las “miasmas”, o transmisión de enfermedades por el aire y vapores, aumentó la preocupación de las autoridades por la aguas estancadas y basuras en las calles que producían “vapores que infectan el aire”, 03/09/1781, en *Acuerdos ...*, Buenos Aires, AGN, 1929 (1777-1781), 704-707. Aliata, Fernando, *La ciudad Regular...*, op. cit. Paiva, Verónica y Silvestri, Graciela, 2004. “Higienismo”, en Liernur, Jorge y Aliata, Fernando (directores), *Diccionario de Arquitectura en la Argentina*, AGEA, Buenos Aires, 2004., tomo e/h, 153-160.

³⁶ *Acuerdos ...*, Buenos Aires, AGN, 1926 (1756 a 1761), *Acuerdos* de 10/2/1757, 2/5/1757. La colocación de la piedra se asignaba a los albañiles, que debían hacerla en forma gratuita; los peones eran los presos; la falta de

A partir de 1783 se desplegaron una serie de medidas que llevaron a una etapa sostenida de trabajos, y de reglamentaciones más generales. En ese año, en una gestión concertada del cabildo y el virrey, se resolvió suprimir el tráfico de carretas en la traza, implantando puntos de llegada en plazas de la periferia, descarga y traslado de mercaderías a carretillas tiradas por una sola cabalgadura, que serían las únicas que podrían circular dentro de la ciudad y llegar al mercado de la plaza mayor³⁷. Esta medida permitiría preservar los pavimentos de la ciudad, cuyo deterioro se achacó a los transportes de carga pesados. Esta “propuesta general de tráfico y pavimentos” incluyó otras medidas afines y no tanto: eliminación de las atahonas y panaderías del recinto planteado, una acción pro-higiene³⁸, y renovación de las normas planteadas en los anteriores “bandos de buen gobierno” –cierre de huecos, aseo, disposición de basuras, composición de aceras. Finalmente, se reemprendía la nivelación de calles.

Una vez designado, Sanz encargó en 1784 al ingeniero Joaquín Mosquera³⁹ la dirección de las obras del empedrado, y la supervisión de las cuestiones de Policía⁴⁰. Durante al menos cuatro años, el equipo formado por Sanz y Mosquera promovió un ordenamiento del gobierno material y funcional de la ciudad: nivelación y afirmado de calles, algunos tramos de empedrado, alumbrado, alineación y permisos de edificación. En este impulso general se advierte la confluencia de una mayor presencia técnica, de mayor disponibilidad de recursos, y también de la mayor presión ejercida por el crecimiento de la población, que en 1780 llegaba a los 25000 habitantes, y con ello la intensificación de la ocupación del suelo, de las circulaciones y de intercambios de todo tipo, generando conflictos y dificultades en el manejo de la ciudad. De ellos vemos emerger un ordenamiento sistemático, encolumnado en la administración central delegada que subordinaba al cabildo y ponía el acento en el control de las acciones de los vecinos.

presupuesto llevaba al aprovechamiento de otros recursos, bajo la forma de la obligación de prestaciones a distintos grupos: lancheros, carreteros, albañiles, presos, o a los propios vecinos.

³⁷ 02/09/1783, en *Acuerdos ...*, Buenos Aires, AGN, 1930 (1782-1785), 235-248. Esos estacionamientos de carretas fueron los primeros mercados mayoristas, ya que en ellos se controlaba tanto el ingreso de mercancías a la ciudad, como de las mercancías destinadas al puerto para su exportación; ellos coincidieron con las tres nuevas plazas formadas a partir de la década de 1770: plazas Nueva o Amarita (1773), Monserrat (1782) y Lorea (1783). Favelukes, Graciela 1998. “La plaza, articulador urbano de la ciudad hispanoamericana independiente. Buenos Aires, 1810-1870”. En *Escritos del IAA. Notas sobre Buenos Aires. Territorio, espacio público y profesionales de la ciudad (siglos XVIII al XX)*. Buenos Aires. FADU, UBA, 29-44. También Berjman, Sonia, 2001. *La plaza española en Buenos Aires 1580/1880*, Buenos Aires, Kliczkowski.

³⁸ Se promovía remover estos establecimientos porque las cabalgaduras utilizadas para impulsar los molinos producían condiciones consideradas insalubres, para lo cual se resolvía “condenar enteramente el uso de las Atahonas, y Panaderías dentro del recinto que queda señalado, porque Siendo anexo á estas oficinas muchas cabalgaduras, la conserbaz.on de ellas y el paso diario por las Calles con motivo de conducir las al Río, causan perjuicio notable a las mismas calles ... de esta suerte se libertara el pub.co de la mucha inmundicia, y corrupcion que producian estas oficinas, propagando infinitos Ratones y Sabandijas”, además de atropellar personas al bajar a beber al río, *Acuerdos ...*, Buenos Aires, AGN, 1930 (1782-1785), 02/09/1783, 239-240.

³⁹ Mosquera había sido director de la Real Academia de Matemáticas en Orán, además de realizar trabajos en Cartagena, Alicante, Argel y Filipinas. Participó en las comisiones demarcadoras entre 1780 y 1784, cuando pasó a Buenos Aires y fue nombrado Jefe del Detall y Juez de Policía. En 1791 fue trasladado a Potosí. Novick y Giunta, “Acerca del urbanismo borbónico y la casa colonial”, *Crítica* 26, UBA, Buenos Aires, 1992. De Paula, Alberto, 1995. *El Real Cuerpo de Ingenieros militares y la cultura artística en el Sur de América*, Crítica n° 56, IAA-UBA, Buenos Aires.

⁴⁰ Esta asignación no implicó en principio nombramiento real ni estipendio, que solicitó Sanz a la corona en 1785, Peña, *Documentos...*, tomo II, 375-377. Aunque sin un cargo oficial, Mosquera realizó funciones propias de un Intendente de Policía.

La gestión Sanz-Mosquera reglamentó la cuestión del empedrado a través de bandos e instrucciones⁴¹, que reordenaron atribuciones y tareas: un director de las obras del empedrado, un cuerpo de Alcaldes de barrio y diputados por calles, alarifes para tareas de nivelación, normas dimensionales para ancho y elevación de calzadas, normas técnicas de ejecución del empedrado o, en su defecto, terraplenado. Entre 1784 y 1787 se niveló la plaza mayor, y se empedraron algunas cuadras, pero no la totalidad esperada⁴². Los trabajos se retomaron en 1790 con la gestión del virrey Arredondo, comenzando por la composición del camino al Riachuelo, para abordar después el empedrado general⁴³, ambos bajo la dirección de Sá y Faría, hasta su muerte en 1792. En 1795, en la memoria a su sucesor Pedro Melo de Portugal, Arredondo se congratulaba por el avance de los trabajos.

Este nuevo empuje al empedrado se tradujo nuevamente –según la ecuación, que ya expusimos, que unía empedrado y distritos- en impulsar las autoridades menores subordinadas al virrey, que habían dejado de funcionar: en 1790, la Real Audiencia presidida por el virrey Arredondo, dispuso la creación de cuatro cuarteles con sus alcaldes de cuartel y de barrio; luego de demoras diversas se hizo efectiva en 1794 una nueva división en 20 distritos, para los que se nombraron sendos alcaldes de barrio⁴⁴, sistema que se mantuvo vigente hasta la revolución. Estos recibieron las mismas atribuciones que tenían en los reglamentos anteriores, y estuvieron nombrados por y subordinados al virrey, que también había designado como Superintendente de Policía a Manuel del Cerro Saenz en 1790⁴⁵. La siguiente designación de Intendente de Policía recayó en el capitán de navío Martín Boneo⁴⁶ en 1799, realizada por el virrey Avilés a sugerencia del Cabildo⁴⁷. Esto marcó una nueva etapa en las obras del empedrado, de

⁴¹ Bando del 4/2/1784, Instrucción Impresa (a los Alcaldes de barrio y diputados de calle) del 18/2/1784 y bando de 18/3/1784 y 23/11/1783. Todos en *Documentos...*, tomo IX, op. cit., 23-31.

⁴² Los trabajos avanzaron menos de los esperado por Sanz, incluso hasta detenerse, debido sobre todo a las resistencias de numerosos vecinos, que interponían recursos judiciales oponiéndose a la nivelación de calles que implicaba el empedrado en función del escurrimiento; esto dado que en muchos casos la nueva asignación de niveles dejaba las edificaciones muy por encima o por debajo del nivel establecido. *Documentos...*, tomo IX, op. cit. Es muy factible que haya sido esta oposición judicial la que haya llevado a la suspensión de los trabajos y al alejamiento de Mosquera.

⁴³ *Bando sobre la limpieza y arreglo de las calles* (15/3/1761), *Documentos...*, tomo IX, op. cit., 43-45. *Acuerdos ...*, Buenos Aires, AGN, 1931 (1789-1791), 1/6/1790. Arredondo mandó destinar los fondos de corridas de toros y multas al acopio de piedra, y a la compra de dos embarcaciones para su transporte. En 1792 se fijó una contribución para el empedrado de dos reales por vara de frente, *Acuerdos ...*, Buenos Aires, AGN, 1932 (1792-1795), 27/7/1792, 97-100.

⁴⁴ El proceso comenzó en 1791 con una división en 14 barrios, que surgen evidentemente de la división realizada por la Real Audiencia citada en 11/2/1790, *Acuerdos ...*, Buenos Aires, AGN, 1931 (1789-1791). En el Acuerdo del 11/3/1791 el cabildo redactó una lista de alcaldes de barrio posibles encargada por el virrey “para la mayor reforma de la policía” a fin de tenerlos presentes en el “arreglo que estaba meditando de Cuarteles”. Finalmente, el 10/1/1794 el virrey Arredondo promulgó por bando los 20 barrios y sus alcaldes respectivos, que siguieron en vigencia durante los años siguientes. *Acuerdos...*, 13/1/1794 y 17/1/1794, 292-299. Los alcaldes de barrio recibieron una *Instrucción para el gobierno y desempeño de los cuarteles de barrio* impresa, inspirada en los antecedentes formados por Vértiz y Paula Sanz, fechada el 4/2/1794. El proceso aparece resumido en la Memoria de Arredondo, *Memorias del los virreyes del Río de la Plata*, Buenos Aires, 1945.

⁴⁵ *Acuerdos ...*, Buenos Aires, AGN, 1931 (1789-1791), 1/10/1790.

⁴⁶ Boneo había nacido en Palma de Mallorca, España. Prestó servicios como ayudante en la demarcación de límites con Portugal entre 1783 y 1784, cuando regresó a España para volver ese mismo año. Dirigió las obras del empedrado desde 1799, además de proyectar la nueva plaza de toros, un teatro provisorio y un muelle que, inconcluso, subsistió hasta 1822. Falleció en Buenos Aires cerca de 1806.

⁴⁷ No se ha reparado en este impulso inicial del cabildo a la designación de Boneo. En cambio sí se registró el conflicto posterior entre ambos. El cabildo debatió y aprobó su propuesta de designación en el Acuerdo del 4/6 y 18/6/1799, 444-449 y 453-456. El conflicto se trató en Acuerdo del 6/10/1800, 580-581; todo en *Acuerdos ...*, Buenos Aires, AGN, 1933 (1796-1800).

las que Boneo fue nombrado Director, y en la reglamentación de Policía⁴⁸. Las incumbencias de Boneo, inicialmente restringidas a la obra de pavimentos, fueron ampliadas progresivamente por Avilés⁴⁹, hasta el punto de generar un conflicto con el cabildo, que derivó en 1803 en la limitación de las atribuciones concentradas por Boneo y su definitiva separación de las tareas en 1804⁵⁰.

El empedrado redituaba en ventajas no sólo para la circulación. En los bandos de buen gobierno, en las instrucciones, en la correspondencia entre los funcionarios, en todos se le atribuían las “bellas consecuencias” de convertir los surcos llenos de pantanos en “espaciosas y firmes calzadas”, y ofrecer además “un aspecto, una comodidad y una limpieza cual nunca esperaban ver las gentes de Buenos Aires”⁵¹. Estas virtudes entraban en consonancia con el espíritu de la policía: orden, decencia, hermosura; atributos que se ven recurrentemente desde la gobernación de Vértiz hasta los sucesivos virreinos⁵².

Orden, policía y gestión de la ciudad

En el inicio de este texto nos interrogábamos acerca de los alcances del “orden” y la “policía” en el Buenos Aires de las vísperas del siglo XIX. Finalmente, empedrar las calles, nivelarlas, iluminarlas, ordenar la circulación y el comercio, fueron algunos de los aspectos de una noción policial de gobierno de la ciudad que incidieron en establecer un sistema de autoridades y de gestión racionalizado y encadenado jerárquicamente. Sin embargo, pueden señalarse dos significativas paradojas. En primer lugar la que se plantea entre la férrea voluntad de racionalización y las heterogéneas facetas que signan la amplia noción de policía que guiaba la acción de gobierno en esos años. En ese terreno ambiguo, la racionalidad se aplicó sobre todo a la búsqueda de un orden capaz de guiar sin ambigüedad la administración urbana, que se tradujo en la creación del sistema de autoridades menores y su subordinación a la cadena de delegación del rey, y en el peso creciente que adquirían los saberes y procedimientos técnicos –que encontraban sus condiciones de posibilidad en las capacidades del cuerpo de ingenieros militares.. La sistematización, sin embargo, no se aplicó a la distribución

⁴⁸ Reglamento de Policía publicado como bando, 6/8/1799, en *Acuerdos ...*, Buenos Aires, AGN, 1933 (1796-1800), 465-472.

⁴⁹ Como puede apreciarse en la instrucción del empedrado, que además de fijar el método y potestades de los encargados de los trabajos, asignaba a Boneo, en tanto Intendente de Policía, autoridad sobre todos los puntos referidos a comercio, higiene, edificación y población contenidos en anteriores Bandos de Buen Gobierno, Romay, Francisco, op. cit., 165-170.

⁵⁰ Por Real Cédula de 28/07/1803 la corona desaprobó el nombramiento y atribuciones otorgadas al capitán de Navío, lo que llevó a que el virrey del Pino lo reemplazara en 1804 por Antonio de las Cagigas, Romay, Francisco, op. cit., 172-176.

⁵¹ Zabala y de Gandia, fragmento de la memoria del virrey Arredondo, op. cit. 404-407. También *Acuerdos ...*, Buenos Aires, AGN, 1933 (1796-1800), Acuerdo del 4/6/1799, 445-448. Otro aspecto reglamentado fue el de la disposición de basuras. En 1781 los comisarios de barrio debían designar puntos para arrojarlas, los vecinos debían transportarlas hasta esos puntos y cubrirlas de tierra, *Acuerdos...*, 17/3/1781. En 1791 se llamó a remate un servicio de limpieza estable, con empleados fijos y carretillas que debían recorrer la ciudad recolectando los residuos, *Acuerdos...*, 5/12/1791.

⁵² La misma línea de ideas orientó la política de alineación de calles, vista como característica también indispensable para el orden de una ciudad que había perdido gran parte de su forma regular en las expansiones de la segunda mitad del siglo. La dinámica propuesta recurrió también a la creación de autoridades y reglamentaciones específicas. Ver Novick y Giunta, 1992, “Acercas del urbanismo borbónico y la casa colonial”, *Crítica* 26, UBA, Buenos Aires. Abordé el tema en profundidad en Favelukes, Graciela, 2004. “*El plano de la ciudad. Expansión y control urbano en la modernización temprana de Buenos Aires (1750-1870)*”, Tesis doctoral, Facultad de Filosofía y Letras, UBA, Buenos Aires.

especializada de los asuntos de la vida urbana que siguieron formando una totalidad virtualmente indiferenciada.

También apuntó la racionalización a disminuir la autonomía de los cuerpos y sus autoridades, subordinándolas y cercándolas por la cadena jerárquica de mandatarios y funcionarios del rey, intentando reemplazar un conglomerado discontinuo y heterogéneo por un “territorio” social y material continuo y homogéneo. En este sentido, se suponía que tanto la abstracción como los recursos de la geometría y de la cuantificación –que manejaban los ingenieros– permitirían a través del encuadramiento espacial de la población promover una “sociedad” más abstracta y homogénea. Pero, segunda paradoja, esa “nueva” sociedad que debía romper la organización estamental y los privilegios corporativos debía al mismo tiempo subordinarse de manera más directa a una autoridad real que fundaba cada vez más su legitimidad en un ordenamiento trascendente que las propias formulaciones ilustradas cuestionaban, límites que señaló Guerra. Los términos de esa imposible ecuación estuvieron indudablemente entre los movimientos que terminaron promoviendo la emancipación.

Pero ¿cuáles fueron los límites de esta experiencia? La evaluación de los efectos de las reformas borbónicas no es unánime en la bibliografía, y podríamos decir que en el terreno de las reformas urbanas los resultados fueron mixtos. Por cierto que las reformas tuvieron avances, retrocesos y modificaciones, además de las paradojas que recién señalamos. Es visible el rechazo que las transformaciones despertaban tanto entre los vecinos afectados como en el Cabildo, y que su actuación no era inocente en ese juego de enfrentamientos, del que el recurso judicial era la instancia baja del sistema de súplicas ascendente hacia el rey. Los trabajos emprendidos también generaron resistencias que varias veces llevaron a la interrupción de las obras y el alejamiento de sus promotores, como en el caso del empedrado. Los conflictos que se generaron pueden interpretarse en la misma dirección que ha señalado la literatura –los artesanos fabricantes de armas que se oponían a la normalización del proceso de fabricación y a la incipiente standardización de las piezas que estudió Alder; o las protestas de los obreros que debían trabajar en la construcción de las caminos bajo la dirección de los ingenieros analizadas por Picon; ambos casos en Francia a finales del XVIII. Pero también es cierto que, con marchas y contramarchas, al final del dominio hispánico la gestión de la ciudad presentaba una organización que fue continuada por los gobiernos revolucionarios⁵³. Los reglamentos emitidos en ese año para estas nuevas autoridades menores replican y continúan casi sin fisuras el programa urbanístico establecido en las décadas anteriores.

Finalmente, la noción de policía que desde el siglo XVI estuvo fuertemente condicionada por el carácter judicial que se atribuía al ejercicio de la autoridad, a lo largo del siglo XVIII se fue asociando con una nueva manera de concebir el gobierno territorial y urbano. Hemos intentado mostrar el proceso por el cual la policía se fue desgajando de la esfera de los jueces, para irse constituyendo como una administración práctica, especialmente en la ciudad. De hecho, es posible plantear que este ejercicio policial fue el embrión de la idea moderna de gobierno municipal ejecutivo que se fue formulando durante el siglo XIX. Asimismo, si en los comienzos de la aplicación de la ciencia de policía el gobierno fue abarcando de manera indistinta las más variadas

⁵³ “Reglamento fijando las atribuciones y deberes de los Alcaldes de Barrio”, *Registro Oficial de la República Argentina que comprende los documentos expedidos desde 1810 hasta 1873*, Buenos Aires, 1879, 5/1/1813, vol. 1, 191-193.

ramas, y se caracterizó por una estructura casi indiferenciada; durante el siglo XIX este conglomerado se ramificó en especialidades referidas a la estadística, al control de la higiene y del delito que se asociaron sin mediaciones con las competencias de administración urbana, aunque la división neta entre ambas tardó varias décadas en efectivizarse. Así, todavía en 1853, Carlos Pellegrini manifestaba que ante la inexistencia de una Municipalidad, debía ser el Jefe de Policía de Buenos Aires el encargado de levantar el plano topográfico tan necesario para el conocimiento exacto de la ciudad.⁵⁴

⁵⁴ “Encañadura de las corrientes llovedizas ó zanjones llamados 1º, 2º y 3º” y “Nivelación de una parte del pueblo de Buenos Ayres”, ambos en *Revista del Plata*, n° 1, setiembre 1853, pag 7-8 y 9-10