

URVIO

Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana
Programa de Estudios de la Ciudad

ISSN: 1390-3691 • Mayo 2009 | No.7

www.revistaurvio.org



Editorial

Historia y violencia: una necesaria (de)construcción	7-13
Fernando Carrión M.	

Resumen

.....	14-21
-------	-------

Investigación

Apuntes sobre la historiografía del delito y el castigo en América Latina	25-37
Magdalena Candiotti	

La evolución histórica de actores de violencia en América Latina	38-49
Dirk Kruijt	

Ciudad y poder: represión policial y cultura popular en Recife, Brasil	50-60
Sylvia Costa Couceiro	

Historia de la población Santa Adriana: exclusión social, cultura de la violencia y trayectoria delictual	61-73
Alejandra Lunecke Reyes	

Seguridad y policía de la ciudad: Quito en el siglo XX e inicios del XXI	74-82
Eduardo Kingman Garcés y Ana María Goetschel	

Rosario en cuarentena: normalización y disciplinamiento de la población durante las epidemias, 1860-1904	83-97
Florencia Partenio	

Artículo

Dos décadas de prevención en Bogotá: una lectura crítica	101-109
Juan Carlos Ruiz Vásquez	

Formas de conflicto e intervención estatal en una villa de emergencia	110-116
Inés Mancini	

Comparativo

por Lorena Flórez Holguín y Jaime Erazo Espinosa

..... 117-134

Entrevista

Entrevista a Carlos Aguirre

por Jaime Erazo Espinosa

..... 137-142

Reseña

Murillo, Susana. (2008). *Colonizar el dolor. La interpelación ideológica del Banco Mundial en América Latina. El caso argentino desde Blumberg a Cromañón*. Buenos Aires: CLACSO. 145-148
Marina Buschiazio y Natalia Salisio

Torres, Andreina (2008). *Drogas, cárcel y género en Ecuador: la experiencia de mujeres "mulas"*. Serie Tesis. Quito: FLACSO, sede Ecuador: Abya Yala. 149-150
Jennifer Fleetwood

Saviano, Roberto (2007). *Gomorra*. Barcelona: Debolsillo. 151-153
Laura Pérez Castaño

Southwell, David (2006). *The history of organized crime: the true story and secrets of global gangland*. Londres: Carlton Books. 154-156
Antonio Villarruel

Martines, Lauro (1972). *Violence and civil disorder in Italian cities, 1200-1500*. Berkeley: University of California Press. 157-158
Jimena Sasso Rojas

Bibliografía y enlaces

..... 163-166

Política editorial

..... 167-168

Contents

URVIO

Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana
Programa de Estudios de la Ciudad

ISSN: 1390-3691 • May 2009 | No. 7

Editor's note

History and violence: a necessary (de) construction 7-13
Fernando Carrión

Summary

..... 14-21

Investigation

Notes on the historiography of crime and punishment in Latin America 25-37
Magdalena Candiotti

The historical evolution of violence actors in Latin America 38-49
Dirk Kruijt

City and power: police repression and folk culture in Recife, Brazil 50-60
Sylvia Costa Couceiro

The history of Santa Adriana neighborhood: social exclusion, violence culture, and criminal path 61-73
Alejandra Lunecke Reyes

Security and city police: Quito in the 19th century and beginning of the 20th century 74-82
Eduardo Kingman Garcés y Ana María Goetschel

Rosario in quarantine: normalization and disciplinization of the population during the epidemics, 1860-1904 83-97
Florencia Partenio

Article

Two decades of prevention in Bogota: a critical review 101-109
Juan Carlos Ruiz Vásquez

Forms of conflict and state policies in a villa de emergencia 110-116
Inés Mancini

Comparative section
by Lorena Flórez Holguín y Jaime Erazo Espinosa 117-134

Interview

Interview to Carlos Aguirre 137-142
by Jaime Erazo Espinosa

Book reviews

Murillo, Susana. (2008). *Colonizar el dolor. La interpelación ideológica del Banco Mundial en América Latina. El caso argentino desde Blumberg a Cromañón*. Buenos Aires: CLACSO. 145-148
Marina Buschiazzi y Natalia Salisio

Torres, Andreina (2008). *Drogas, cárcel y género en Ecuador: la experiencia de mujeres "mulas"*. Serie Tesis. Quito: FLACSO, sede Ecuador: Abya Yala. 149-150
Jennifer Fleetwood

Saviano, Roberto (2007). *Gomorra*. Barcelona: Debolsillo. 151-153
Laura Pérez Castaño

Southwell, David (2006). *The history of organized crime: the true story and secrets of global gangland*. Londres: Carlton Books. 154-156
Antonio Villarruel

Martines, Lauro (1972). *Violence and civil disorder in Italian cities, 1200-1500*. Berkeley: University of California Press. 157-158
Jimena Sasso Rojas

Bibliography and links

..... 163-166

Editorial policy

..... 167-168

Seguridad y Policía de la ciudad: Quito en el siglo XIX e inicios del XX

Security and city Police: Quito in the 19th century and beginning of the 20th century

■ Eduardo Kingman Garcés y Ana María Goetschel¹

Fecha de recepción: marzo 2009

Fecha de aceptación y versión final: mayo 2009

Resumen

El estudio está orientado a reflexionar sobre los orígenes de la seguridad social en el Ecuador y de manera más específica sobre el nacimiento de la Policía, en términos de lo que Ranciere llama “baja Policía”. Si bien se toma como punto de partida el funcionamiento de mecanismos de control de la población en la Colonia el temprano siglo XIX, como dispositivos directamente relacionados con la vida cotidiana de la gente, el análisis se centra en las transformaciones de la segunda mitad del siglo XIX y las primeras décadas del XX en el contexto de la modernidad católica y el liberalismo. Se trata del tránsito a la organización de la Policía como aparato diferenciado y especializado dentro del Estado moderno.

Palabras clave: Ecuador, Quito, seguridad social, Policía, siglo XIX, siglo XX.

Abstract

The study is oriented towards the reflection of the origins of social security in Ecuador and in a more specific way on the birth of the Police force in terms of what Ranciere calls “law Police”. Although the operation of control mechanisms of the people of the Colonial period is taken as a starting point during the early 19th century, as devices directly related with people’s daily lives, the analysis is centered in the transformations of the second half of the 19th century and the first decades of the 20th century within the context of modern catholicism and liberalism. It’s about the transit to the organization of the Police as a differentiated and specialized machine within the modern state.

Keywords: Ecuador, Quito, social security, Police, 19th century, 20th century.

¹ Eduardo Kingman es Doctor en Antropología Urbana y Coordinador del Programa Doctoral de FLACSO, sede Ecuador. Ana María Goetschel es PhD en Historia y Coordinadora del Programa de Estudios de Género de FLACSO, sede Ecuador.

Vivir en Policía

La noción de *Policía* tal como fue concebida en la Colonia y el siglo XIX en América Latina, fue mucho más amplia que la actual. “Vivir en *Policía*” constituyó un modelo de distribución social y espacial de las poblaciones dirigido a instaurar un orden sobre el territorio. El virrey Toledo dispuso tanto la formación de pueblos de indios como la separación de españoles, indios y negros dentro de las villas, “estableciéndose para las parroquias de indios las mismas disposiciones que para las reducciones” (Sordo, 1995: 232-233). Vivir en poblados era el equivalente a vivir en *Policía*. La *Policía* estaba relacionada con necesidades de control moral y económico de la población en el territorio, y el damero sirvió como paradigma para el funcionamiento de las ciudades como de los pequeños poblados. Se trataba, además, de una forma de organizar la visibilidad bajo el principio de la soberanía.

¿Hasta qué punto ese modelo se vio superado por la realidad? En su estudio sobre la región de Cuenca en la Colonia, Poloni-Simard muestra el funcionamiento de un sistema de asentamientos basado en la relación, a la vez que en la separación, entre la ciudad española, los asentamientos indígenas de la periferia urbana y las parroquias. “Sin embargo no habría que idealizar el esquema urbano de la yuxtaposición de las dos repúblicas. Tal segregación física duró poco, si es que apenas existió en los hechos” (Poloni-Simard, 2006: 121). A pesar de las constantes medidas orientadas a evitar que los indígenas ocuparan el centro de la ciudad, la tendencia dominante durante la Colonia y el siglo XIX fue la mezcla antes que la separación en el uso de los espacios. En buena parte de las ciudades, las propias edificaciones albergaban a distintos estamentos sociales, aunque de manera estratificada (Kingman, 2006). Igual-

mente la ciudad daba lugar a una fuerte interacción relacionada con el intercambio entre la ciudad y el campo y entre distintos órdenes sociales.

El modelo colonial y poscolonial fue la separación y organización de acuerdo con estamentos –su expresión en términos espaciales fue el damero y en términos culturales la *ciudad letrada*– pero los límites entre los distintos estratos, o entre lo que se entendía por urbano y rural, letrado y no letrado, no fueron siempre claros debido a los flujos constantes entre el centro y los barrios, la ciudad y el campo y entre distintos sectores sociales. La fuerte dependencia de la ciudad con respecto a los abastos provenientes de comunidades y haciendas, así como de los servicios de la población indígena y negra explica en parte las ambigüedades de este tipo de sociedad en la vida cotidiana.

La *Policía de la ciudad* estaba relacionada con el funcionamiento de una serie de aspectos de la vida social, no necesariamente represivos, relacionados con los abastos, la actividad de los gremios, el ornato y la salubridad pública. Aunque el modelo de organización de la urbe iba del centro a la periferia, era difícil hablar de un orden fuera de las relaciones transversales que integraban a la población en la vida cotidiana y que hacían que buena parte del ejercicio del poder se resolviera de manera descentralizada, en los espacios corporativos y domésticos. Aunque el Estado como institución hizo presencia desde 1830 (Manguashca, 1994), su acción era discontinua; por otra parte, se trataba de una sociedad corporativa y patrimonialista ajustada a órdenes y relaciones personalizadas que integraban distintos estratos. Todo esto condicionaba las formas de administración de las poblaciones y los objetivos de esa administración.

Es cierto que esta situación no era igual en la ciudad que en el campo, ya que la propia concentración poblacional obligaba a que los aparatos burocráticos al servicio del conjunto de los ciudadanos (incluida la *Policía*) se desarrollaran de manera más temprana, pero

incluso en este caso no se puede hablar de un monopolio del Estado. Aún cuando existía una preocupación por construir un proyecto nacional y proyectos locales, lo que implicaba un cuidado de la ciudad en su conjunto (relacionado, por ejemplo, con la salubridad pública, el aseo de las calles, el control de vagos y mendigos), buena parte de la administración social y de los individuos se ejercía a partir de microespacios de poder (no solo conventos y cuarteles sino obrajes, gremios, unidades domésticas). La propia acción represiva y de control no era centralizada. Incluso una ciudad como México no tenía un cuerpo de Policía. México había sido dividida en cuarteles y estos, a su vez, subdivididos en otros menores. La administración de Justicia, la vigilancia de los movimientos de la población dentro de los cuarteles, el combate contra la mendicidad y la embriaguez, el cuidado de las viudas y pobres, el alumbrado, empedrado de las calles y control de los miasmas estaba en manos de los alcaldes honoríficos de cada cuartel, nombrados entre los vecinos principales. Estos organizaban sus acciones en coordinación con el resto de vecinos y con otros cuarteles.²

Las sociedades coloniales y de la primera mitad del siglo XIX se organizaron bajo la figura de una soberanía territorial sin que existiera un control efectivo sobre todo el cuerpo social ni se desplegaran acciones en el sentido moderno de una biopolítica (Foucault, 2006). El funcionamiento de las naciones se basaba tanto en la acción del Estado central y de los gobiernos locales —en relación y en disputa con ese centro— como en una micropolítica organizada a partir de la potestad de los patrones, órdenes religiosas, gobernadores de indios y caciques, maestros de gremios. Tanto la política como la economía estuvieron

relacionadas con un sistema de clientelas, lealtades, dependencias mutuas y múltiples. Las posibilidades reales de ejercicio del poder estaban relacionadas con el conocimiento práctico de ese entramado social, una autoridad legitimada socialmente y una capacidad, incorporada como *habitus*, para moverse en ese mundo. Se trataba de una economía política pero también de una forma de organizar a las poblaciones y administrarlas. Existían vasos comunicantes que iban desde el Estado central o los municipios hasta las comunidades, en los que participaban intendentes, tenientes políticos, alcaldes y gobernadores de indios, relacionados con el cobro de tributos y el reclutamiento de mano de trabajo para las obras públicas y los servicios de la ciudad. Como muestra Thurner (2006), para el caso de Huaylas-Ancash, en el Perú, los alcaldes eran los mediadores en las relaciones entre Estado y comunidades. Al mismo tiempo estos cumplieron un papel en las rebeliones y en las negociaciones cotidianas a favor de los indios. Es posible que algo parecido haya sucedido en los barrios populares, en los que las acciones municipales y de la Iglesia se veían mediadas por las de alcaldes de barrio y caciques.

La sociedad urbana, en el siglo XIX, tenía un fuerte sentido corporativo. Los distintos sectores de la población estaban integrados en corporaciones o formaban parte de redes de relaciones sustentadas en el parentesco y las clientelas. Las corporaciones eran sistemas de *agregación social* que integraban a los individuos generando identidad a la vez que diferenciación con respecto a otros grupos. Se trataba de dispositivos de cohesión social de alcance restringido, basados en sentidos de pertenencia, normativas y costumbres en común. Formaban parte, a su vez, de un contexto social conformado por distintas fuerzas. Nos referimos a los sistemas de apoyo y vigilancia desarrollados por los gremios, cofradías, hermandades, asociaciones de mercaderes, barrios, parroquias, vecindarios, pero también a los *habitus* o comportamientos naturalizados que garantizaban el gobierno de los

2 "División de la Ciudad de México en cuarteles: reglamento de los alcaldes de barrios de la ciudad de México con la intención de erradicar violencias, robos y delincuencias, y aprobado por el virrey", en: Francisco de Solano (comp.), *Normas y leyes de la ciudad hispanoamericana, 1601-1821*: 223-231.

ciudadanos con respecto a los no ciudadanos, o de los varones adultos en relación con las mujeres y los niños. Las distintas agrupaciones sociales cumplían, en mayor o menor medida, funciones de *Policía*, tanto en un sentido restringido de represión, como amplio de preocupación por sus miembros.

Existían lazos de continuidad entre las acciones de vigilancia, cuidado y organización de flujos desde las instancias de administración de la ciudad y los barrios, comunidades y parroquias eclesiásticas. Aún cuando el proceso de organización del Estado suponía niveles de especialización, lo que permitía el control de las pestes, la construcción de caminos o la vigilancia de la urbe, no provenía de un ordenamiento exterior al entramado social. Muchas instituciones de caridad se regían por ese modelo. La posibilidad de acción de los comisarios y alcaldes, médicos, instituciones de caridad y auxilio religioso dependía del funcionamiento de gremios, cofradías, comunidades, barrios así como de un sistema naturalizado de dominio de los ciudadanos (blancos, varones, letrados) sobre los no ciudadanos. No hablamos, sin embargo, de un orden perfecto sino de un tipo de sociedad en el que era frecuente el escape. La ciudad se caracterizaba por un doble carácter aparentemente contradictorio: por la reproducción de un orden corporativo y por dar lugar al desorden callejero. Lo que preocupaba en el siglo XIX era el desorden y el escape, particularmente de mano de obra.

Si bien durante la primera fase de la República se consolidaron paulatinamente los aparatos estatales de Gobierno, particularmente desde los municipios, estos no estuvieron en condiciones de desplazar a las corporaciones y redes sociales en sus funciones de control de los individuos y los grupos. El Estado requería, para su funcionamiento, no únicamente sus aparatos sino una política de la vida cotidiana relacionada con formas de poder primarias, generadas al interior de la hacienda, la familia, los gremios. Guerrero sostiene que en el siglo XIX el Estado actuaba por delegación, pero el

problema en parte estaba en su tamaño y en las dificultades de intervenir a distancia sobre una población dispersa en pequeñas ciudades, pueblos, haciendas y comunidades. Las vías de comunicación eran escasas y estaban en mal estado; eso dificultaba tanto el intercambio entre las regiones como la movilización de tropas, noticias o disposiciones. Todo esto hacía que tomaran peso los gobiernos locales. El propio Cabildo asumía la forma de una corporación, relacionada con los intereses de los ciudadanos en su relación con los no ciudadanos (particularmente en aspectos que tenían que ver con la provisión de mano de obra).

La Policía, en un sentido restringido (o *gris*), se organizó, en un inicio, en los centros urbanos (donde se concentran poblaciones y recursos) y a partir de allí extendió su acción sobre el territorio. La organización de la Policía fue, al mismo tiempo, un problema local —de las municipalidades y sus regiones— y un problema nacional, de la constitución de Estados capaces de ejercer el control de las poblaciones en un territorio regional y nacional. Sabemos que contemporáneamente la territorialidad de la Policía ha entrado en crisis, del mismo modo que la dimensión espacial de su acción, buena parte de la cual se relaciona con flujos sin ubicación fija, incluso virtuales, y con intereses y necesidades geopolíticas que van más allá de las fronteras nacionales. Pero este carácter territorial era fundamental en la segunda mitad del siglo XIX o en las primeras décadas del XX, ya que respondía al proceso de conformación del Estado y la nación.

Control moral, Estado y Policía

La construcción de la nación en los siglos XIX y XX fue concebida como extensión de un orden urbano sobre el conjunto del territorio. La ciudad, como proyecto civilizatorio, se desarrolló en juego y oposición con el campo, como conquista y domesticación de este, como incorporación y al mismo tiempo diferenciación respecto a la ruralidad. El territorio, lejos de ser ajeno a lo urbano,

forma parte de un proyecto urbano o de urbanización (en buena parte imaginado) relacionado con el desarrollo del mercado interno y sus redes de comunicación. El Cabildo colonial y republicano no solo tenía jurisdicción sobre la parte urbana sino sobre una provincia (Morelli, 2005: 195). Hay que entender esto en términos administrativos, políticos y económicos.

Aunque desde inicios de la República hubo guardias urbanas, la Policía como institución estatal especializada, con un nivel de autonomía con respecto a la sociedad, solo comenzó a organizarse de manera tardía como parte de la centralización de los sistemas de control y represión de las poblaciones que servía de base a la estructuración del Estado, pero también como expresión de los cambios en las relaciones sociales provocados por la modernidad. Con respecto a estos últimos, existe una correlación, no necesariamente clara, entre la organización de la Policía y el desmoronamiento de las antiguas formas de protección y control patrimoniales y corporativas.

El sistema carcelario era precario en el siglo XIX y las posibilidades de escapar a éste eran permanentes. Las ejecuciones públicas y el trabajo forzado en las obras públicas buscaban, sobre todo, conseguir efectos disuasivos en la población. Los condenados a muerte debían ser sometidos al suplicio del garrote. Para esto se levantaron cadalsos en las plazas. Estas representaciones públicas de poder soberano, con fuerte contenido simbólico, eran, a su vez, expresión de la debilidad del Estado.

El Garcianismo se constituyó en oposición al clima de anarquía y desorden que, de acuerdo con el mismo García Moreno, había imperado durante toda la primera fase de la República. Su propósito era ampliar las bases de la nación y avanzar en un proyecto de civilización católica, fortaleciendo la centralidad estatal. Dada la debilidad del Estado, lo primero que hizo García Moreno fue reformar y desarrollar las instituciones ya existentes, poniéndolas en función de su proyecto de gobierno de las poblaciones. García Moreno

emprendió la reforma del clero y modificó el sistema de caridad y beneficencia pública, dándole un sentido mucho más pragmático; fortaleció la institución familiar como medio de control mediado por el Estado; y reformó la Policía y el régimen penitenciario. No se trataba únicamente de cambios cuantitativos sino en el sentido mismo de la *governabilidad*.

Con García Moreno, los delitos adquirieron una connotación pública. Su persecución y castigo pasaron a formar parte de las acciones públicas constitutivas de la “autoridad autorizada” del Estado, de su *fuera de ley* (Derrida, 1982). Con García Moreno, el castigo fue puesto en función del fortalecimiento de la Policía aunque no perdió su sentido moral católico. Las ejecuciones se hacían “en nombre de la República y por autoridad de la ley” (se anunciaban con pregones y se llevaban a cabo en sitios en los que podían reunirse “muchos espectadores” como representación del ejercicio soberano). Al mismo tiempo esas ejecuciones se realizaban en los mismos sitios donde se producían los delitos, como afirmación del poder del Estado en las localidades. Se trataba de un ceremonial de la muerte, perfectamente planificado, capaz de mostrar el carácter fundador y sagrado de la violencia. La ley no solo determinaba la ejecución del reo sino que disponía de su cuerpo. Los cuerpos de los ajusticiados podían, de acuerdo con esa ley, ser enterrados en fosas comunes y lugares fuera del campo santo (como expresión del carácter teocrático del Estado) o entregados para investigaciones anatómicas al anfiteatro (dado el sentido progresista del mismo Estado).

Un estudio más detallado podría mostrar cómo García Moreno aprovechó distintas circunstancias para fortalecer los aparatos estatales de Policía. La construcción de un panóptico en la capital tuvo, sobre todo, un significado simbólico y sirvió de base para el nacimiento (incipiente) de la Policía como institución moderna del Estado (Goetschel, 1992). Igualmente el terremoto de Ibarra permitió ensayar un nuevo modelo de orden

urbano y dar lugar a la construcción de la Policía, a partir de lo que, extrapolando a Agamben, podríamos llamar un *Estado de excepción* provocado por la catástrofe. A García Moreno le preocupaban las consecuencias sociales del terremoto: las pestes y la hambruna, pero sobre todo los riesgos del bandolerismo y los levantamientos de indios. Por eso actuó con severidad para proteger a la población blanca y para afirmar su modelo de modernidad y orden católico. La Policía se organizó, en el caso del terremoto, a partir de un requerimiento de los ciudadanos-propietarios en su conjunto, más allá de sus intereses parciales. En circunstancias como aquella, la Policía pasó a ser parte de una acción del Estado orientada a velar por los intereses de los ciudadanos-propietarios. Se organizó como Policía de Estado.

Al mismo tiempo, García Moreno era consciente del papel cumplido por la Iglesia y las corporaciones católicas en el gobierno de las poblaciones. Por ello, se preocupó por profundizar los vínculos entre el Estado y la Iglesia (previamente reformada) así como por desarrollar los mecanismos de control generados por ésta en los microespacios de las corporaciones, los internados y la vida privada (educación de la infancia y adolescencia, persecución del concubinato, el adulterio, la embriaguez y el juego. Durante el Garcianismo, la Iglesia, el sistema educativo y la familia cristiana constituyeron los puntos más importantes de una acción moral formadora y reproductora de *habitus*, mientras que la Policía, como sistema legitimado de violencia, se constituyó en su complemento necesario.

El disciplinamiento del clero y lo que Donzelot llama *la Policía de las familias* fueron parte importante de este proceso organizado desde el Estado. La acción de la Policía como fuerza de Estado se complementaba con la de la Iglesia —como eje articulador de una serie de recursos simbólicos y conformadores de *habitus*—, sobre todo en los espacios de la vida cotidiana. Las prácticas de la confesión y el arrepentimiento eran muestras de ello, al igual que las proce-

siones con imágenes de la Virgen, concebidas como actos institucionales de fe promovidos por la Iglesia y el Estado. En los planteles educativos, la Iglesia no solo contribuyó al aprendizaje de la ciencia y la técnica como parte de la *modernidad católica*, sino que desarrolló sistemas de control y represión de los cuerpos relacionados, sobre todo, con la sexualidad. En el caso de las instituciones de beneficencia, como los orfanatos, hospicios, hospitales, estas no solo fueron orientadas a convertirse en instituciones modernas (desarrollando procesos iniciales de “medicalización” y un nuevo sentido de la caridad) sino que se relacionaron con la sujeción de las mujeres, los huérfanos, los leprosos, los mendigos.

La mayoría de las medidas desplegadas por los administradores de los internados tenían un sentido moral, pero al mismo tiempo una orientación disciplinaria (los límites entre lo uno y lo otro no son suficientemente claros). Es conocida la utilización de las mujeres internadas en el Camarote de Santa Marta en las tareas de servicio del hospital, como castigo pero también con una finalidad práctica. Igualmente se utilizaron presos en las obras públicas y se instalaron talleres de fabricación de sombreros y alpargatas para su rehabilitación a partir del trabajo. También esto formaba parte del proyecto de *modernidad católica*.

Cuando se relacionan las acciones de la Policía y de los internados administrados por religiosos con un sentido disciplinario, no se puede perder de vista que muchas de las rutinas a las que estaban sujetos los internos de las cárceles y de los centros de reclusión de mujeres (el Camarote de Santa Marta, el Buen Pastor) buscaban un castigo corporal y moral, y no solo un disciplinamiento en el moderno sentido penitenciario. Al mismo tiempo García Moreno estaba interesado en una utilización pública de todos esos recursos.

Existía una circulación entre los sistemas de confinamiento público y los privados, relacionada tanto con la represión como con una economía. Tal era el caso de los menores

que pasaban de los orfanatos y correccionales a las casas, talleres y panaderías, y viceversa. El Buen Pastor no solo servía para preparar a la servidumbre doméstica, sino que muchas criadas eran entregadas por sus patronas en ese establecimiento con el fin de que fueran reeducadas y reorientadas en un sentido católico. Mirando en el largo plazo, no se puede perder de vista el papel cumplido por muchas de las instituciones católicas en la modernización de la sociedad y en la formación de sectores populares urbanos relativamente independientes.

En términos de época, se deben resaltar las relaciones desarrolladas por la Policía y las corporaciones de caridad y de encierro controladas por el clero como el Buen Pastor, el Camarote, la Casa de Temperancia, así como entre la esfera pública y privada. Muchos dispositivos morales desarrollados por la Iglesia contribuyeron a la acción de la Policía; a la vez, la Policía apoyó la acción moralizadora de la Iglesia en el control de la embriaguez, el concubinato, el desorden público (Goetschel, 1992). En su mensaje al Congreso de 1871, García Moreno pareció satisfecho de la acción de la Iglesia orientada al mejoramiento de las costumbres, porque gracias a ella había “un decrecimiento de la embriaguez y una considerable disminución de los delitos”; algo parecido repite en 1875:

A la libertad completa de que goza la Iglesia entre nosotros y al celo apostólico de nuestros virtuosos pastores se debe la reforma del clero, la mejora de las costumbres y la reducción de los delitos, hasta el punto de no encontrar en más de un millón de habitantes, criminales que formen un número suficiente para habitar en la penitenciaría.³

En todo caso, ya con el Garcianismo se puede ubicar algunas acciones orientadas a poner en funcionamiento la Policía como institución especializada. La organización (incipiente)

3 Archivo de la Función Legislativa, Quito. *Mensajes e informes del Congreso de 1875*, mensaje del Presidente constitucional.

de la Policía no solo estuvo relacionada con una política de Estado sino con el desarrollo del mercado interno: con la vigilancia de los caminos, el control de los gremios y los mercados, el abastecimiento de mano de obra. A partir del Garcianismo fue mucho más evidente el papel cumplido por la Policía en la persecución de los gañanes que huían de las haciendas y se refugiaban en otras zonas, particularmente en las ciudades, así como en el sistema de provisión de peones para las obras públicas. Para cumplir estas funciones, García Moreno se preocupó por dar a la Policía una identidad que la diferenciara del pueblo “con quien tiene que estar en contacto”. Eso significaba dotarla de armas y de uniformes, y sobre todo de una dignidad propia, capaz de traducirse en autoridad:

En lugar de inspirar lástima y repugnancia como antes, es ahora decente y digna de su posición: gracias a esto no se ven las risibles escenas a que daban lugar las luchas entre vigilantes andrajosos e indígenas embriagados que, sin notar ningún signo que diferenciase a los agentes de la autoridad de los demás hombres del pueblo, no sabían distinguirlos ni temían obedecerlos.⁴

El liberalismo y la moderna institución policial

En las primeras décadas del siglo XX, se produjo un crecimiento de la población urbana en el Ecuador. La población de Guayaquil había llegado en 1899 a los 60.483 habitantes y en 1919 a los 90.487, mientras que Quito tendría 50.851 habitantes en 1906 y 80.702 en 1922 (Hamerley, 2006: 140-141). La ampliación del intercambio y el desarrollo de las vías y los medios de transporte contribuyó al crecimiento de algunas ciudades y a una relativa urbanización del país en su conjunto. El ferrocarril, en particular, dio lugar a una mayor circulación de hombres

4 Archivo de la Función Legislativa, Quito. *Informe del Ministerio del Interior al Congreso de 1873*.

y mercancías; con ello multiplicó los puntos de contacto, incorporando muchos asentamientos medianos y pequeños a una red de conexiones urbano-rurales. Es cierto que se trataba de un desarrollo del capitalismo en extensión más que en profundidad, pero provocaba cambios tanto en el medio urbano como en el rural.

En Quito, en particular, se dio un fortalecimiento de la actividad urbana relacionada con el comercio, las manufacturas y la construcción. Esto incrementó las actividades y los flujos, y produjo modificaciones en la composición social. De acuerdo con Hamerley (2006), el crecimiento de Quito en esos años se debió principalmente a la migración. Buena parte de la población inmigrante provenía de las cercanías y de las provincias de la Sierra centro-norte. Sin embargo, el tipo de ocupaciones a las que se incorporó la población de origen campesino e indígena que llegaba a la ciudad era, por lo general, informal y poco estable. La población inmigrante que pasó a formar parte de la ciudad y de los barrios estaba formada sobre todo por albañiles, jornaleros, vivanderas, sirvientes. Estas ocupaciones eran concebidas, de manera naturalizada por los ciudadanos, como “propias de indios”. El grueso de la población indígena que llegaba a la ciudad no estaba en condiciones de acceder a un trabajo permanente en las fábricas o a un oficio urbano, no solo por el carácter poco dinámico de la modernización sino por su propio origen étnico. Muchos de los inmigrantes mantenían aún vínculos estrechos con el campo, reproduciendo en la ciudad patrones de vida campesinos. Esto los diferenciaba del resto de sectores populares que habían pasado por procesos de mestizaje y urbanización más largos. Existía un sinnúmero de oficios y pseudo-oficios, y una buena cantidad de gente sin oficio conocido que no entraba dentro del modelo clásico de modernización, marcado por la industrialización y urbanización capitalistas. Si bien se trataba ya de una población urbana, estaba poco urbanizada y escasamente disciplinada,

y eso generaba conflictos, en especial con relación al uso de los espacios públicos y los patrones de comportamiento. Aún cuando esa población se había incorporado a la ciudad, seguía percibida como no ciudadana.

La organización de la Policía, en un sentido moderno, responde a procesos de concentración de poblaciones, bienes y recursos. Se trata de un fenómeno urbano relacionado con el apareamiento de nuevos sectores sociales, desligados de antiguos lazos patrimoniales y al desarrollo de un estilo de vida urbano relacionado con los flujos. Al mismo tiempo, la forma como la Policía se organiza expresa el debilitamiento, provocado por la modernidad, de dispositivos de control corporativos como los gremios y de antiguos lazos patrimoniales. La Iglesia y la propia institución familiar con su sistema patriarcal de control de las mujeres, los niños y la servidumbre, había perdido parte de su poder hacia las primeras décadas del siglo XX, debido al proceso de secularización promovido por el liberalismo. Igualmente la llegada de desconocidos acentuó el *recelo del otro* (Prieto, 2004; Kingman, 2006).

Con la urbanización, la ciudad se volvía menos gobernable. Aunque no habían desaparecido las antiguas formas de control, particularmente en los espacios privados se habían multiplicado los flujos y con ello la anomia. En términos policiales, hablamos de un incremento de las contravenciones como resultado del *desorden callejero* y el relajamiento de las costumbres (esto se expresaba, por ejemplo, en la proliferación de rifas, juegos de pelota, casas de tolerancia), pero además del surgimiento del *populacho*, concebido como población indisciplinada, capaz de producir desorden (mendigos, vagabundos, informales, falsos obreros y falsos sirvientes).

El desarrollo de la Policía es paralelo a la modificación de las antiguas formas de protección y control patrimoniales. Ese proceso se inicia ya durante los gobiernos de García Moreno pero toma fuerza y sentido con las administraciones liberales de finales del siglo XIX y las primeras décadas del XX. Con

García Moreno los delitos adquirieron una dimensión pública que antes no tenían, incluyendo dentro de lo público delitos contra la moral y la familia como el concubinato y la embriaguez. Con el liberalismo aparecieron dispositivos fundamentales para el surgimiento de la seguridad en un sentido policial restringido, los mismos que se orientaron a la separación y control de los espacios, y a la construcción de las figuras modernas del vago, el desviado y el delincuente. Por parte de la Policía existió una preocupación por las clasificaciones (estadísticas y antropometría), por la ubicación de la población y de las actividades dentro de la urbe (elaboración de guías topográficas, de actividades y de domicilios), y por los desplazamientos (registros de cambios de domicilio, hospedajes, movimiento de la servidumbre doméstica de una casa a otra).

Con el liberalismo, los mendigos, los locos, los vagabundos, la niñez desvalida dejaron de ser objeto de la caridad para convertirse en un problema de seguridad. A comienzos de siglo se presentó un programa correccional para niños anormales que incluía a niños que se masturba y zurdos. Igualmente se plantearon sanciones para los niños que jugaban en las calles. No solo se hizo indispensable diferenciar entre indigentes autorizados a mendigar y vagos, destinados a casas de trabajo y a correccionales, sino que hubo que ver en todo sujeto popular que no estaba normativizado un posible delincuente. En una sociedad secular en la que se ampliaban los mecanismos de opinión pública, tomó peso la Policía secreta. □

Bibliografía

- Agamben, Giorgio (2006). *Estado de excepción*. Valencia: Pre-Textos.
- De Solano, Francisco (comp.) (1995). *Normas y leyes de la ciudad hispanoamericana*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

- Donzelot, Jacques (1998). *La Policía de las familias*. Valencia: Pre-Textos.
- Foucault, Michael (2006). *Seguridad, territorio y población*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Goetschel, Ana María (1992). *Moral y orden. El discurso sobre la delincuencia y la constitución del Estado ecuatoriano en el siglo XIX y las primeras décadas del XX*. Serie Tesis. Quito: FLACSO, sede Ecuador.
- Guerrero, Andrés (2000). *Etnicidades*. Quito: FLACSO, sede Ecuador.
- Hamerley, Michael (2006). "Recuentos de dos ciudades: Guayaquil en 1899 y Quito en 1906". *Procesos. Revista Ecuatoriana de Historia*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar: 135-164.
- Kingman Garcés, Eduardo (2006). "La ciudad y los otros. Higienismo, ornato y Policía. Quito, 1860-1940". Quito: FLACSO / Universitat Rovira i Virgili.
- Maignashca, Juan (1994). "El proceso de integración nacional del Ecuador: el rol del poder central, 1830-1895". *Historia y región en Ecuador, 1830-1930*. Quito: FLACSO / Corporación Editora Nacional: 355-432.
- Morelli, Federica (2005). *Territorio o nación. Reforma y disolución del espacio imperial en Ecuador, 1765- 1830*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Poloni-Simard, Jacques (2006). *El mosaico indígena*. Quito: Abya Yala / IFEA.
- Ranciere, Jacques (2005). *El desacuerdo. Política y filosofía*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Sordo, Emma (1995). "Las reducciones de Potosí y su carácter urbano". En *Revista Complutense de Historia de América*, 21. Madrid: Servicio de Publicaciones: 231-239.
- Turner, Mark (2006). *Republicanos andinos*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.