

X Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Escuela de Historia de la Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional del Rosario. Departamento de Historia de la Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional del Litoral, Rosario, 2005.

# **Territorio, sociedad y estado en la provincia de Buenos Aires: una aproximación a partir de los registros catastrales y de los sistemas legales de definición territorial.**

Fernando Cacopardo y Liliana DaOrden.

Cita:

Fernando Cacopardo y Liliana DaOrden (2005). *Territorio, sociedad y estado en la provincia de Buenos Aires: una aproximación a partir de los registros catastrales y de los sistemas legales de definición territorial*. X Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Escuela de Historia de la Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional del Rosario. Departamento de Historia de la Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional del Litoral, Rosario.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-006/580>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

**X Jornadas Interescuelas/ Departamentos de Historia; Rosario 20, 21, 22 y 23 de setiembre de 2005**

**Título: Territorio, sociedad y estado en la provincia de Buenos Aires: una aproximación a partir de los registros catastrales y de los sistemas legales de definición territorial.**

Mesa: *"Saberes y prácticas políticas en los procesos de formación territorial"*

Pertenencia institucional: Centro de Estudios Historicos Arquitectónico-Urbanos (CEHAU), FAUD

Autores: **Cacopardo, Fernando** (UNMdP-CONICET-Profesor exclusivo de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño), **Dra. DaOrden, Liliana** (UNMdP, Profesora exclusiva del Depto de Historia, Facultad de Humanidades).

Universidad Nacional de Mar del Plata. Te. 0223-4752626/4752200/int.218.

Funes 3350, 7600, Mar del Plata.

Email: [fcacopar@mdp.edu.ar](mailto:fcacopar@mdp.edu.ar); [mldaor@mdp.edu.ar](mailto:mldaor@mdp.edu.ar)

Colaboradores en trabajo archivístico y procesamiento digital de los Registros Gráficos:

Andreoli, Cristian (CEHAU-CONICET)

Garcia Palacios Rodolfo (CEHAU-Beca CONICET)

Fernandez, Mariana (CEHAU-Beca CONICET)

Mastrogiácomo, Viviana (CEHAU)

Sanchez, Lorena (CEHAU-Beca CONICET)

Se propone avanzar explicaciones sobre la alta variabilidad de lógicas del proceso de formación territorial y de fundación de pueblos entre 1830 y 1890. Para ello, se focalizarán tres niveles articulados de aproximación: una lectura de fuentes cartográficas y sus dimensiones representativas, en las estructuras jurídico-políticas y los nuevos sistemas legales de definición territorial. Desde estas variables, se avanzarán interpretaciones sobre las relaciones entre territorio, sociedad y estado, trascendiendo las explicaciones lineales desde las estructuras políticas-económicas.

Nos interesa desde esta perspectiva, aportar al debate sobre la complejidad de este periodo histórico y su especificidad en cuanto a sus temporalidades diversas, recientemente ponderadas por la historiografía.

En el marco de un estado de debate caracterizado por una excesiva segmentación y repliegue de las investigaciones en estudios muy puntuales de casos, se espera también formular hipótesis de explicaciones más globales de estos procesos al introducir metodos comparativos y seleccionar un arco de casos que van desde el norte del rio Salado, San Nicolás, hasta el rio Negro, al Sur de la Provincia de Buenos Aires, Patagones.

## **Territorio, sociedad y estado en la provincia de Buenos Aires: una aproximación a partir de los registros catastrales y de los sistemas legales de definición territorial.**

### **I. Introducción**

En esta ponencia nos proponemos indagar en la relación existente entre territorio, Estado y sociedad a partir de un análisis de cuatro planos catastrales de la provincia de Buenos Aires que comprenden momentos clave de la relación entre las variables mencionadas: la época rosista, el período de organización nacional y la época de la consolidación y gran expansión económica.

El contexto temporal abarcado es amplio (1830-1890) y no ha merecido aún las investigaciones que recibieron períodos tal vez más consolidados como el que emerge con la formación de la Argentina Moderna.

Aunque el período no deja de ser arbitrario ya que está condicionado por el material cartográfico elegido, nos permite adentrarnos en una época todavía poco conocida aun para un ámbito como el de la provincia de Buenos Aires. Entre otros motivos esto se halla en relación con las características “magmáticas” y proteicas de un mundo que no se ha desprendido todavía de su configuración colonial a la vez que pugna por insertarse en la modernidad propia de los países liberales más avanzados. Un indicador elocuente, aunque no el único, de este proceso lo constituyen los conflictos políticos que lo atraviesan. Desde la lucha por la consolidación del poder central hasta los enfrentamientos internos e internacionales. Se trata, pues, de un “momento” formativo y de construcción tanto desde el punto de vista del Estado provincial y nacional como desde la perspectiva de la ocupación territorial, en el que las actividades económicas y las relaciones sociales se ven afectadas por el gran dinamismo y la tensión que supone la incorporación en el mercado capitalista mundial.

La amplitud del período considerado y las fuentes seleccionadas se hallan en función de un enfoque global del proceso que posibilite el planteo de interrogantes que articulen distintas dimensiones, política, institucional, socioeconómica, donde la

noción de territorio se comprende como relación y por lo tanto como constitutiva de los demás aspectos. Por lo demás, el lapso en cuestión supone no sólo una sucesión de tiempos en forma lineal sino que, por el contrario, permite un análisis de la coexistencia de distintas temporalidades en un mismo “momento”. De la lectura de cada uno de los mapas considerados emerge la riqueza propia que supone la convivencia de distintas “duraciones”: la territorial, la socioeconómica, la política y estatal.

Nuestro objetivo en esta primera instancia de análisis supone entonces, una aproximación global al problema de la relación entre territorio, sociedad y Estado en un período de formación altamente conflictivo que permita retomar una perspectiva macroanalítica que abarque y a la vez supere en esta instancia los estudios puntuales. Consideramos que esta perspectiva, desde una posición interdisciplinaria, que permitirá enriquecer el estudio de esta problemática y avanzar nuevos interrogantes y sugerencias.

Para ello nos centraremos en el análisis de los mapas catastrales oficiales de la provincia de Buenos Aires correspondientes a 1830, 1831, 1864 y 1890. Luego de una lectura detenida de estos documentos, nos proponemos indagar en las distintas temporalidades vigentes en cada uno de ellos, sus continuidades y rupturas, en relación con la ocupación del territorio. En relación con ello, buscamos indagar en la posición del Estado provincial, al que posteriormente se suma la acción del Estado nacional, frente a esta cuestión desde un nivel intermedio. Cuestionando las visiones tradicionales acerca de un Estado que ejerce desde “arriba” un control sobre el territorio y la población, nos proponemos explorar las brechas existentes, las tensiones y conflictos que pueden percibirse a través de una instancia mediadora menos abstracta, como es la que surge de los registros gráficos y la acción del Departamento Topográfico de la Provincia. Este plano abre una serie de cuestiones acerca de quienes fueron los profesionales que conformaron esta instancia técnico-burocrática en una época en que el poder central no lograba imponerse y las autoridades de la provincia debían ordenar la sociedad. ¿Cuál fue su papel como técnicos y profesionales en relación con el marco institucional y de competencias en el cual se insertaban, el poder político y las distintas esferas de la

sociedad? ¿En qué medida actuaron como mediadores entre la instancia de poder más elevada y los intereses de los distintos actores sociales de la época?

## **II. La Comisión topográfica y la fundación del Departamento Topográfico : el plano como fundamento de conquista y contención de conflictos internos. Planos de 1830 y 1831.**

Un análisis del registro gráfico de la provincia de Buenos Aires del 28 de octubre de 1831 (Plano 1), presentado por el Departamento Topográfico al gobierno de la Provincia de Buenos Aires, pone en evidencia que lo geográfico en sentido físico ocupa un papel dominante: arroyos, bañados, ríos, lagunas, bosques, manantiales, médanos y cerros se registran con exactitud. También los caminos y las expediciones. No hay división política, la división en tenencias de la tierra adquiere protagonismo en el registro.<sup>1</sup> En muchos casos, las líneas de limitación de las tierras siguen las lógicas de las aguadas, como también los ríos, por ejemplo en las proximidades de Mar Chiquita.

Dentro de la direccionalidad aparentemente regular de la geometría que ordena la división de tierras según trazados a medio rumbo, hay otros aspectos que transgreden o modifican ese orden. Por ejemplo, al sur del río Salado propiedades que se apoyan en cursos de ríos o arroyos como Tapalqué, Chapaleufu, Azul y Tandil Grande.

En este registro gráfico no hay distinción ni aclaraciones sobre el tipo y formas de tenencia de la propiedad. Al sur del río Salado, si bien con muchos matices, las dimensiones de las propiedades en general de importante escala, no permiten observar diferencias contrastantes salvo algunos lotes como el que figura a nombre de Anchorenas y los terrenos seleccionados por la sociedad rural, que figuran como cuestionados o en conflicto. El límite sur llega a las Sierras de la Tinta, terrenos de Anglade y Paso, próximo al fuerte Independencia. Al oeste, en el límite de tierras demarcadas, el terreno de Piñeiro sobre el arroyo de Tapalquen, próximo

---

<sup>1</sup> Utilizamos el término genérico de tenencia de la tierra y no propiedad, en virtud de la vigencia de la ley de Enfiteusis cuyos titulares carecían del título de dominio. Sobre el tema ver Infesta, María Elena y Marta Valencia "Tierras, premios y donaciones. Buenos Aires: 1830-1860" en *Anuario del IEHS* 2, Tandil, 1987; Infesta, María Elena "La enfiteusis en Buenos Aires, 1820-1850" en Marta Bonaudo y Alfredo Pucciarelli (comps.) *La problemática agraria. Nuevas aproximaciones I*. Buenos Aires, CEDEAL, 1993.

a las sierras de Tapalquén, como penínsulas que hacen punta en el mar de *las Pampas*. Más allá de esta geografía, figura como *topografía no bien conocida*, solo caminos abiertos por expediciones, donde figura la del ingeniero Parchappe (1828)<sup>2</sup>

En el “momento” registrado en este mapa coexisten distintas temporalidades. En primer lugar la zona ubicada al norte del Salado, con una delimitación que con el tiempo se hace cada vez más detallada y que acompaña la consolidación de la apropiación por particulares y también un avance de las instituciones y el Estado a través de la mensura de terrenos. Aunque no es el objetivo del plano, cabe aclarar que en ese territorio la división política establecida por el gobierno había delimitado 36 de los 42 partidos existentes en la provincia en 1839 -13 más que en la época del plano considerado-.

A diferencia de los del norte, en segunda instancia pueden identificarse los territorios del sur del río Salado. Allí, a su vez coexisten tres temporalidades:

1º) El intento de consolidación de la apropiación del territorio con una división de la tierra que supone una alta concentración social. Titulares como la Sociedad Rural Argentina que “cuestionan” más de 300.000 hectáreas sobre la costa hasta el río Quequén o grandes dominios como los campos de “Anchorenas”, Lynch y Martínez –éste en el actual Partido de General Pueyrredón, con más de 80.000 hectáreas-.<sup>3</sup>

2º) La tensión hacia los territorios que se encuentran más allá de la frontera y se ubican en una suerte de bastión asentado en la topografía. Asomando sobre la extensión que en el plano se denomina como “Pampas” se distinguen Sierra de la Tinta, Sierra de Tapalquén y los montes ubicados al sur del fuerte 25 de Mayo. Los primeros, con dos propiedades a modo de brazos que se internan en las Pampas. El segundo a modo de una isla circundada por la tierra “virgen”.

Por lo demás, la segunda temporalidad de que da cuenta el mapa de 1831, dio origen a una diversidad de iniciativas previas entre las que se encuentran las de 1827 y 1828, todas al mando de Juan Manuel de Rosas. Junto con técnicos como Felipe Senillosa, siguieron órdenes del Departamento de Ingenieros para realizar

---

<sup>2</sup> Se refiere a registro grafico de la provincia de Bs As del año 1831. Fuente: Archivos de geodesia de La Plata.

<sup>3</sup> Adriana Alvarez, María Liliana Da Orden y otros: *Mar del Plata una historia urbana*, Fundación Banco Boston, Buenos Aires, 1991, pp. 33-36.

mensuras –como la de Chascomús- y reconocer el territorio entre Monsalvo y Tandil.<sup>4</sup>

3º) Finalmente, la última temporalidad, constituida por los espacios “cuya topografía no está bien conocida”, genéricamente designados como Pampas, solo carriles trazados por carretas de expediciones o el “derrotero del ingeniero Parchappe” seguido cinco años antes al sur de la Sierra La Tinta con destino a Bahía Blanca.<sup>5</sup>

Como demuestran los diarios de las comisiones que desde 1810 y todavía antes fueron enviadas para demarcar la frontera, el interés por señalar un monte, una laguna, una sierra o una llanura, buscaba no sólo un reconocimiento sino también una forma de apropiación con vistas a la futura ocupación y producción por parte de la sociedad blanca y también del gobierno. (Diario de García por ej.)

Es importante agregar que esta tarea se apoya en una sumatoria de cartas,<sup>6</sup> producto de expediciones, por encargo del gobierno, con la participación de ingenieros que realizan un titánico esfuerzo científico y técnico de mediciones y registros con el instrumental disponible.<sup>7</sup>

El mapa daba las bases para pensar la conquista fuera de la línea de frontera. Esta era la visión: **sin el rigor científico de la confección de los mapas no había proyecto posible**, tanto para pensar el destino de la tierra pública, como para las estrategias de guerra de conquista territorial hacia fuera como en las acciones militares hacia dentro.

Un plano muy similar al analizado fue remitido al gobierno el 25 de setiembre de 1830 (Plano 2), “Registro gráfico de terrenos de propiedad pública y particular de

---

<sup>4</sup> 1825-26 Comisión para establecer la nueva línea de frontera bajo la dirección del Coronel Juan Manuel de Rosas. Colección Pedro de Angelis, op. cit. T. VI..

<sup>5</sup> La expedición de 1828 que incluía al ingeniero agrimensor citado tenía como objetivo la fundación de dos fuertes en las cercanías de Bahía Blanca: Fortaleza Protectora Argentina y Nueva Buenos Aires. Walter, Juan Carlos *La conquista del desierto*. Bs. As. EUDEBA, 1980 [1946], p. 177.

<sup>6</sup> Ver como antecedentes las cartas de la provincia de Buenos Aires entre los años 1821 y 1828, Ramiro Martínez Sierra *El mapa de las pampas* Tomo I-II, Buenos Aires, 1875.

<sup>7</sup> García y de los Reyes subrayan como aporte de su comisión el reconocimiento de la sierra de la Ventana y proponen a partir de sus descubrimientos un nuevo plan de fronteras, con la localización de 6 fortificaciones que deberían ocupar la cadena de las sierras desde el Volcán. “Diario de la Expedición de 1822 a los campos del sur de Buenos Aires desde Moron hasta la Sierra de la Ventana al mando del Coronel D. Pedro Andrés García con las observaciones, descripciones y demás trabajos científicos ejecutados por el oficial de ingenieros D. José María de los Reyes. Buenos Aires, Imprenta del Estado, 1836.” Pedro de Angelis *Colección de Obras y Documentos*, Tomo IV con

la Provincia de Buenos Aires, si bien el registro tiene un importante grado de deterioro material en relación al del año 1831, una mirada detenida permite distinguir distintos colores en las superficies de las tierras. Otra fuente confirma con claridad esta referencias<sup>8</sup> que aluden al estado legal de las tierras: distinguen terrenos de propiedad particular, los otorgados en enfiteusis, aquellos de pertenencia particular o pública que aún no han sido medidos, terrenos de propiedad aún no registrados en el Departamento Topográfico, ejidos de los pueblos trazados hasta esa fecha y figuran también las incoherencias en el trazado de las mensuras.

Este plano es el primero de una nueva serie, los conocimientos previos de las cartas geográficas se incorporan en un registro gráfico de la provincia que parece inaugurar un nuevo tipo de planos generales de la provincia de Buenos Aires. Estos dan contenido a un campo más denso de información que además de la topografía, suma las mensuras de las tierras y su situación legal.

Según consta en carta firmada por José Arenales el 25 de setiembre de 1830, en el momento al frente del Departamento Topográfico<sup>9</sup>, este registro fue solicitado por Juan Manuel de Rosas, al igual que el correspondiente al año siguiente, según consta en carta de elevación de José Arenales del 28 de octubre de 1831.<sup>10</sup>

Es decir, por un lado, esto permite observar las relaciones entre el Departamento Topográfico y el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y los usos del plano, por otro lado, más allá de una lectura lineal vertical de estas relaciones, nos interesa señalar en este apartado el desarrollo específico, continuo y acumulativo, de este campo de saber y prácticas que puede rastrearse desde fines del período colonial<sup>11</sup> y en los planos y cartas geográficas de las pampas entre 1821

---

prólogos y notas de Andrés M. Carretero. Buenos Aires, Plus Ultra, 1969.

<sup>8</sup> Ramiro Martínez Sierra, op. cit. Nota 6, ver ver Tomo II, pag. 130.

<sup>9</sup> Ramiro Martínez Sierra, op.cit. Nota 6, ver Tomo II, pag.129, fuente citada, Archivo Gral. De la Nación, Sala X, legajo 15-6-6.

<sup>10</sup> Ramiro Martínez Sierra, op. cit. Nota 6.

<sup>11</sup> De 1770 data el diario del capitán D. Juan Antonio Hernández de la expedición contra los indios "teguelches". Dos años después Pedro Pablo Pabón realizó una nueva expedición comisionado por el Cabildo de Buenos Aires. En 1796 Félix de Azara, miembro de la comisión demarcadora de límites con Portugal, realizó una expedición acompañado por D. Manuel Pinazo, jefe del cuerpo de



y 1828<sup>12</sup>, citadas por el Departamento como antecedentes de los registros gráficos analizados.

Las fuentes del marco legal construido por los sucesivos artículos y comunicaciones del Departamento Topográfico, permiten la lectura de otro propósito de los planos, no tanto hacia fuera ni hacia dentro en los aspectos de conquistas y guerras civiles, ni tampoco a una lectura del desarrollo de prácticas técnicas sino al referido a la relación entre Estado, Institución y Sociedad. Centrarnos en el problema de los **mojones** resulta muy útil a esta línea de argumentación.

Un antecedente directo de los registros gráficos de 1830 y 1831 es el inicio de las acciones de la Comisión Topográfica, creada por decreto del 24 de setiembre de 1824. Dicha comisión debería elevar al gobierno el método para mensurar las tierras, las reglas para establecer y conservar mojones y la formulación de leyes para el establecimiento de caminos.

El problema de los límites implicaba un gran esfuerzo tanto técnico como legal. Las medidas, aclaraciones y fundamentos relacionados con la cuestión mojones constituye un claro testimonio de la magnitud del problema. La insistencia en esta problemática con la sanción de la Ley sobre mudanza y remoción de mojones en el año 1824,<sup>13</sup> con sus premios y castigos (ver de citar el artículo 4, pag. 24), señala la magnitud de los conflictos.

El rol de la Comisión apuntaba fundamentalmente a la situación de las tierras al interior de la frontera. En efecto, la Comisión, parece apuntar principalmente a atenuar y resolver los problemas derivados de las indefiniciones territoriales. La circular que en el año 1825 envían Vicente López –figura relevante de la política del período- y Felipe Senillosa, presidente e integrante de la Comisión Topográfica respectivamente, solicitando colaboración a los hacendados en las tareas de

---

blandengues, que anteriormente había realizado tres viajes para cargar sal en la laguna de Salinas: en 1770; 1778 y 1786. Colección Pedro de Angelis op. cit. Ts. II y IV.

<sup>12</sup> Ramiro Martínez Sierra, op. cit Nota 6, ver Tomo II, Anexo con ilustraciones de cartas esféricas, geográficas y planos.

<sup>13</sup> Archivo General de la Nación, Legajo V-XV-6, 1824, citado por Francisco Esteban, *El Departamento Topográfico de la Pcia de Buenos Aires, su creación y desarrollo*, Buenos Aires, 1962, copia en Archivos de Geodesia de La Plata.

medida testimonial también este cuidado en las relaciones.<sup>14</sup> Si la argumentación de las primeras cartas de la provincia de Buenos Aires buscaban construir los datos para la conquista y puesta en producción, aquí se trataba de resolver conflictos sociales y políticos que amenazaban el orden. Como señala el siguiente testimonio, la ciencia garantizaría las certezas para la armonía interior:

“la antigua incertidumbre se verá convertida en seguridad: las desasones y pleitos en paz y armonía; y las sumas gastadas en esos pleitos y repetidas medidas, serán aprovechadas en el aumento del capital y de la industria de cada vecino...”.

La circular de Vicente Lopez, incluso aclara que ningún propietario sería perjudicado por las medidas:

“...si alguno resultare evidentemente tener más extensión que la que por sus títulos conste haber comprado, no por eso sufrirá alteración alguna en sus límites, sino que anotándose el exeso se le otorgará en enfiteusis..[sic]”<sup>15</sup>

Si bien la Comisión fue reemplazada por el Departamento General de Topografía y **Estadística**, por decreto del 26 de junio de 1826, Vicente Lopez fue designado como Jefe y Felipe Senillosa como primer ingeniero.<sup>16</sup> Los diez artículos de su constitución implican un mayor grado de institucionalización que ahora, por la existencia de un Poder Ejecutivo Nacional bajo la Presidencia de Rivadavia, proyecta los beneficios observados en la provincia de Buenos Aires a todas las demás. En la línea de argumentación señalada, la incorporación institucional de la Estadística –que subrayamos- resulta sustantiva en esta necesidad de certeza y orden.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Francisco Esteban –Director de Geodesia de la pcia de Bs As- *El Departamento Topográfico de la Pcia de Buenos Aires, su creación y desarrollo*, Buenos Aires, 1962, copia en Archivos de Geodesia de La Plata.

<sup>15</sup> Francisco Esteban, op. cit. Nota 14.

<sup>16</sup> Francisco Esteban, op. cit. Nota 14, ver Decreto del 26 de junio de 1826.

<sup>17</sup> Los ingenieros del cuerpo del ejército estable del Virreinato constituyeron en muchos casos la base científica de estas iniciativas a los que posteriormente se incorporaron agrimensores, matemáticos y

### III. La consolidación del Departamento topográfico y sus relaciones con el Estado en el proceso de definición territorial. Plano de 1864.

Con posterioridad al plano general de la Provincia de Buenos Aires que se ha analizado en el apartado precedente, el Departamento Topográfico siguió funcionando al mando de José de Arenales. Además de las cuestiones técnicas, la ocupación de tierras a partir de las donaciones y ventas, luego de la supresión de la ley de Enfitéusis –más allá de su concreción efectiva a través de protocolos notariales- permitió una mayor consolidación de los dominios que se complementaban con formas de tenencia tales como las ocupaciones de los campos.<sup>18</sup>

El Registro Gráfico del año 1864 (Plano 3) tiene muchos detalles y representaciones. Es un plano muy denso en información. Aparecen por primera vez las divisiones políticas en partidos -72 partidos-, más exactitud en las divisiones de propiedades y su situación en las jurisdicciones político-administrativas, aparecen las líneas férreas, se representan las cuadrículas de ejidos en un plano global de la provincia y también la línea de frontera. Se siguen las direcciones de ríos, aguadas y montes en muchas de las propiedades y partidos. Por ejemplo, al sur de la provincia. En esa coordenada, en las nuevas tierras ganadas a la frontera en el extenso partido de Bahía Blanca, es significativo la superficie de tierras del Estado que aparecen como *pedidas por varios*.

Si bien el plano data de 1864 el registro legal incluye partidos del año 1865 (Decreto del 24 de febrero y 31 de agosto de 1865). Coinciden en este sentido el

---

otros profesionales. A pesar de la situación técnica precaria, estos individuos actuaron con un rigor que llama la atención. Sobre el caso de los científicos italianos que llegaron al país en la época de Rivadavia y su posterior actuación ver Marcelo Monserrat *Ciencia, historia y sociedad en la Argentina del siglo XIX*. Buenos Aires, CEDEAL, 1993 pp. 83-120.

<sup>18</sup> Los ocupantes de los campos eran tolerados por los poseedores de los campos en sus lindes, tanto para afianzar su dominio como para obtener fácilmente mano de obra en épocas de mayor trabajo. Ver Gelman, J. "Un gigante con pies de barro. Rosas y los pobladores de la campaña" en Noemí Goldman y R. Salvatore *Caudillos rioplatenses. Nuevas miradas a un viejo problema*. Buenos Aires, EUDEBA, 1998 pp. 223-240. Una posición más clásica sobre la propiedad de la tierra rural durante el gobierno de Rosas en Lynch, John *Juan Manuel de Rosas (1829-1852)*. Bs.As., Emecé, 1984.

plano y las estadísticas oficiales.

En el aspecto de las representaciones, nos interesa señalar en este plano la presencia del Estado en las formas y jerarquías de los títulos. Son muy sugerentes en ese sentido los propios sellos que figuran en los mapas (Plano 4). Esto marca una diferencia con los planos de 1830 y 1831, que podría en principio observarse como una forma de manifestación de una doble tensión en este tiempo histórico, la urgente necesidad de un Estado que se constituye a sí mismo, y la representación de un orden territorial que distaba mucho de ser controlado.

A partir de aquí surgen dos ordenes de cuestiones:

1. referidas a la vinculación existente entre los profesionales y técnicos antes aludidos y el Estado provincial, que a partir de 1862 también involucra al Estado nacional.
2. una mayor tensión del Estado hacia el control y la definición territorial. En este sentido, por un lado resulta llamativo el salto en la creación de partidos al sur del Río Salado, donde al sur del Río Salado se pasa de tener 9 partidos en el año 1864 a 27 en el año 1866 (Cuadro 1). Se puede observar la importancia del periodo 1864-1866. En solo dos años se crean dieciocho partidos al sur del Salado. Por otro lado, llama la atención la representación del partido de Patagones cuya dimensión llega a Usuahia (Plano 5), además de la citada tensión hacia el control territorial de espacios que no tienen aún control real, testimonia también el problema no resuelto de los límites entre la Provincia de Buenos Aires y los territorios nacionales.<sup>19</sup>

**Cuadro 1. Provincia de Buenos Aires: división de partidos, 1825-1866.**

<b>Años</b>	<b>Total de Partidos</b>	<b>Al norte del río</b>	<b>Al sur del río</b>
-------------	--------------------------	-------------------------	-----------------------

---

<sup>19</sup> Este constituía un problema aún sin resolver. Según la Ley 28, del 13 de octubre de 1862, se establecía que todos los territorios existentes fuera de los límites de las provincias le pertenecían a la Nación. En el art. 2 de esta Ley, se especifica que la Nación solicitaría a las Provincias antecedentes sobre sus límites. Citado en Ramiro Martínez Sierra, op. Cit. Nota N 14.

		Salado	Salado
1825	28		
1827	31		
1832	32		
1839	45	36	9
1845	46		
1854	47		
1855	51		
1862	52		
1864	54	45	9
1865	60		
1866	72	45	27

Fuente: elaboración a partir de datos de Dirección General de Estadísticas de la Provincia de Buenos Aires.

¿Implica esta representación una postura compulsiva de control territorial desde arriba por parte del Estado? ¿Es suficiente a partir de estos datos limitarnos a plantear relaciones lineales entre Estado, institución y territorio?

Una primera lectura, la más tentadora frente a estos materiales y que reforzaría las hipótesis más clásicas, sería suponer una fuerte acción del Estado en este momento.

¿Qué es lo que nos dice la historia del Departamento Topográfico sobre esta cuestión?

Para ello nos introduciremos en el accionar del Departamento Topográfico y sus relaciones con el gobierno. Nos interesa aquí plantear una perspectiva más oblicua de las relaciones del Estado con el proceso de definición territorial de la provincia de Buenos Aires.

**Nos centraremos entres cuestiones: la lógica del proceso de aprobación de los artículos y proyectos del Departamento Topográfico, las relaciones y conflictos con las municipalidades respecto de las responsabilidades y finalmente, un aspecto que quizás pueda considerarse menor a un mirada distraída, pero que resulta muy útil a esta argumentación, las acciones del Departamento topográfico en relación a los problemas para publicar el plano del año 1864.**

Entre el Departamento Topográfico y el Gobierno mediaba un Asesor

General de gobierno que revisaba y efectuaba observaciones, modificaciones y ampliaciones a los proyectos del Departamento. Las ideas y proyectos se generaban desde el Departamento, “desde abajo”, con una relativa autonomía a la hora de firmarse los decretos. Es demostrativo de estas relaciones el proceso de aprobación de las Instrucciones para los agrimensores, aprobado el 3 de octubre de 1861 (y vigentes hasta el año 1940). Además de señalar el proceso de armado de la burocracia del Estado, las cartas de Valentin Alsina, Asesor General de Gobierno y Saturnino Salas Presidente del Departamento Topográfico permiten observar el control de las acciones de esta institución:

“...He encontrado no obstante que debían hacerse varias aclaraciones, supreciones, adiciones (...) Aunque el Gefe del Departamento Topográfico, con quién he conferenciado a este respecto, las ha aceptado todas con todo posteriormente he creido debe introducir unas pocas más, me permito aconsejar al Gobierno devuelva el asunto al Departamento, para que pueda considerar todo más despacio” (carta de Valentin Alsina al Gobierno, 7 de setiembre de 1861).

La respuesta de Saturnino Salas suma a esta argumentación:

“El Departamento Topográfico se ha impuesto con detención de las modificaciones que el Señor Asesor de Gobierno ha creido deber introducir en diez artículos de las Instrucciones para los Agrimensores que tuvo el honor de someter al superior juicio y aprobación de V.E; (...) “ (carta de Saturnino Salas al Asesor de Gobierno, 28 de setiembre de 1861) <sup>20</sup>

Otro aspecto que señala las dificultades tanto de conflictos jurisdiccionales, entre el Gobierno y los Municipios, como en lo que podriamos denominar las relaciones entre las nuevas normas de orden territorial y las historias locales.

El amplio espacio de discusión dado al conflicto en torno a la delineación de una calle de la ciudad de Buenos Aires, que nace en la esquina denominada “El Toro” en la calle Santa Fe, es un indicio de las complejas y no resueltas relaciones tanto

---

<sup>20</sup> Francisco Esteban, op. cit. Nota 14, pag. 138,139.

entre gobierno y Departamento Topográfico como entre esta Institución y la efectiva implementación de sus disposiciones legales en las distintas localidades. Como respuesta a las cartas respectivas del Departamento y la Municipalidad, el Departamento de Gobierno da su perspectiva del problema:

“Qué esta irregularidad en el procedimiento que hasta ahora no ha podido evitarse (...) la Municipalidad ha procedido a dar delineaciones, con prescindencia del Departamento Topográfico, corriendo así el riesgo de alterar, y alterando en efecto las líneas dadas por anterioridad por este último (.....)” (Fragmento del texto que precede al Decreto del 31 de Enero de 1873) <sup>21</sup>

El Decreto resuelve, en nueve artículos, crear una Comisión integrada entre otros por el Presidente del Departamento Topográfico y por el Ingeniero Municipal y que tendrían la responsabilidad de la delineación que será sometida por el ejecutivo al examen y aprobación de la Municipalidad. <sup>22</sup>

Finalmente, nos interesa señalar otro hecho, el referido a la extensa y pormenorizada fundamentación del Presidente del Departamento Topográfico, Saturnino Salas, al Ministro de Gobierno Mariano Acosta, en carta del 18 de mayo de 1863, sobre la importancia de publicar el Registro Gráfico de la Provincia de Buenos Aires, trabajo que obtuvo una distinción en la Exposición Universal de París en el año 1867. La carta, además de vincular rigor científico y técnico con una buena administración en la fundamentación de su proyecto de creación de nuevos partidos, permite observar el esfuerzo del Departamento Topográfico en la gestión económica para la impresión de 3000 ejemplares del registro (detalles de presupuestos, invención de suscripciones de \$300 y promesas de devolución al gobierno de algún monto faltante para saldar el costo de impresión) <sup>23</sup> lo que testimonia una escasa atención de un gobierno quizás más preocupado por problemas en frentes internos y externos. ¿Se hubiese publicado el Registro Gráfico del año 1864 sin esta presión del Departamento Topográfico?

---

<sup>21</sup> Francisco Esteban, op. cit. Nota 14, pag. 168.

<sup>22</sup> Francisco Esteban, op. cit. Nota 14, pag. 169-170.

<sup>23</sup> Francisco Esteban, op. cit. Nota 14, pag. 143-156

Más allá de las situaciones políticas de cada momento, el Departamento parecía tener su propia temporalidad, un específico itinerario, a la vez involucrado y más allá del poder. La carta de Saturnino Salas parece señalar la percepción por parte de esta institución de que este plano era la culminación de un importante desarrollo técnico y científico. No obstante las argumentaciones en ese sentido, el plano tenía un valor propio más allá de su funcionalidad. El Registro Gráfico del año 1864 era una obra que condensaba décadas de trabajo previo. El homenaje que hace el Ingeniero Luis A. Huergo, sucesor de Saturnino Salas, a Vicente Lopez, primer presidente de la entonces denominada Comisión Topográfica (1824), en una carta publicada en el año 1865 de difusión del Registro Gráfico ilustra esta idea:

“El Registro Gráfico, cuya utilidad he tratado de demostrar, es debido en primer lugar al Sr. Vicente Lopez, que concibió el pensamiento que hoy se ha convertido en tan bella realidad, y que fue a la vez uno de los miembros fundadores del Departamento Topográfico, y hoy, que tan grandes resultados se han conseguido, después de 40 años de establecida la modesta Comisión Topográfica, que sirvió de plantel al actual departamento, es justo que tornemos la vista al pasado para buscar entre sus sombras la del inspirado autor de tan benéfica institución”<sup>24</sup>

#### **IV. Una nueva temporalidad en definición territorial de la provincia de Buenos Aires por leyes nacionales: los nuevos territorios y las secciones cuadradas. Plano de 1890.**

El Registro Gráfico del año 1890 (Plano 6), nos interesa focalizar el sur y oeste de la provincia, se observa la división territorial en grandes secciones cuadradas. Esto señala una nueva temporalidad en el plano, que se manifiesta en los partidos de Villarino, Puan y Patagones, más recientemente incorporados a los

---

<sup>24</sup> Periódico “Correo del Domingo”, N 69, 23 de Abril de 1865, fuente citada en Ramiro Martínez Sierra



territorios nacionales (Planos 7,8 y 9).

Hay en esta matriz una lógica más ferrea, esta trama abstracta parece la representación extrema del orden y control que perseguía el Departamento Topográfico. Quizás sea el ensayo extremo en nuevos territorios de una representación de regularidad imposible de probar en la densa división de tierras de Bahía Blanca hacia el norte.

Esto parece una diferencia sustancial, tanto en la forma de representación del plano, donde lo topográfico ya no tiene la misma fuerza, como en su significación desde la perspectiva de la cultura material. La cuadrícula es el orden que parece resolver las diferencias y conflictos posibles de delimitaciones, cubre la realidad topográfica, geográfica y social dibujando su manto de neutralidad y aparente equidad. A diferencia de los Registros Gráficos precedentes, donde la topografía con sus ríos, arroyos, aguadas...etc, era importante en la delimitación de partidos y propiedades, **las grandes secciones parecen inventar otro territorio que se superpone al existente.**

La idea de sección cuadrada, tiene como marco la Ley Nacional 817 (1876), denominada Ley de Avellaneda. Se utiliza también con la denominación de áreas o lotes.

Cada sección tendría 10.000 ha y no podrán adjudicarse a una misma persona más de tres secciones.<sup>25</sup> Así se realizó la división en secciones al sur y oeste de la provincia de Buenos Aires. Sobre esta matriz se piensan las nuevas fundaciones de ciudades, por ejemplo la el ejido de Carmen de Patagones en el Partido de Patagones (Plano 9), el ejido de Villarino en el Partido de Villarino (Plano 7) y las cuadrículas de colonias agrícolas al norte, centro y sur del Partido de Púan (Plano 8).

La ley 817 del año 1876 y las formulaciones legales que le siguen, por ejemplo la Ley 1532 sobre Organización de territorios nacionales (1882), que divide geográficamente el territorio argentino en nueve gobernaciones, construye el dispositivo legal para la administración y control de esas tierras y confirma esta

---

*El mapa de las pampas* Tomo I-II, op. Cit. Nota 6.

<sup>25</sup>. Fuente: Leyes Nacionales.

lógica de subdivisión con la suficiente generalidad de enunciación como para dar lugar a manejar las dimensiones de las secciones,<sup>26</sup> como en casos como la Pampa (1882) donde las secciones mayores llegan a 1.000.000 de ha.<sup>27</sup>

Se sigue en la forma el modelo americano para el mundo rural.<sup>28</sup> no obstante las diferencias de escalas son muy elocuentes, la sección máxima del modelo americano era de 41,5 km<sup>2</sup>, subdividible en 64 partes iguales, mientras que en la Ley 817 (1876) establece secciones mínimas de 100 Km<sup>2</sup> y máximas de 400 Km<sup>2</sup> divisibles en cuatrocientos lotes. Recordemos que un comprador podía adquirir hasta tres áreas.

Esta matriz territorial de escala geográfica, fue mucho más que una forma de regular los territorios de la frontera. Sobre esta trama se piensan las fundaciones de pueblos a fines de siglo XIX y se construye la matriz sobre la que se expande la ciudad del siglo XX. Si bien su impronta ha sido más fuerte en los nuevos territorios nacionales anexados al Estado según ley nacional del año 1882,<sup>29</sup> como en la región norte de la Patagonia<sup>30</sup> y en el Chaco<sup>31</sup>, no obstante esta lógica no se manifiesta solo en nuevos territorios, sino que también se yuxtapone sobre fundaciones previas regulando y anticipando su desarrollo futuro, entre otros a modo de ejemplo podemos citar el caso de Paraná en la provincia de Entre Ríos.

El plano de 1890, manifiesta una mayor voluntad legalista del Estado, explícita sobre los nuevos territorios al oeste y sur de la provincia. La acción del Departamento Topográfico, tal como analizamos precedentemente, organismo

---

<sup>26</sup> . Por ejemplo el art. 2: *El poder ejecutivo podrá subdividir las gobernaciones en las secciones que aconsejaren las conveniencias generales, designándoles sus capitales respectivas* (el subrayado nos pertenece). Fuente: Leyes Nacionales

<sup>27</sup> Rodolfo García Palacios: genealogía y transformaciones del trazado de Santa Rosa, La Pampa, entre 1881 y 1931, *Registros N 1*, Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño, UNMDP, 2003.

<sup>28</sup> .Sobre la parrilla territorial en EEUU, ver Benévolo, L: *La ciudad europea*, Crítica, Barcelona, 1993 y también Cacopardo, F: "El problema de la "extensión": trazado y ocupación territorial en las ciudades argentinas en el siglo XIX. La provincia de Buenos Aires como laboratorio" *Cuadernos de Historia Urbana N 1*, Instituto de Historia de la UNT, Tucumán, 2000.

<sup>29</sup> Según ley 1532 (1882) de Organización de territorios nacionales, se establecen los límites de nueve nuevas gobernaciones: La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Misiones, Formosa y Chaco. Fuente: Leyes nacionales

<sup>30</sup> Cesar Vapnarsky: *Pueblos del norte de la Patagonia, 1779-1957*, Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR) Buenos Aires, Edit. La Patagonia, 1983. Se refiere a documentación catastral, mapa 18, Territorio Nacional de Río Negro.

<sup>31</sup> Luciana Klappenbach: "Ciudades Republicanas 1875-1920. La Colonia Resistencia", informe beca CONICET, inédito, 2003.

privilegiado en cuanto generador de la mayoría de los proyectos de definición territorial en la jurisdicción de la provincia de Buenos Aires parece disminuir su papel en el marco de una acción legalista, a nivel del Estado nacional, más determinada y menos mediada.

## **V. Reflexiones abiertas para la discusión.**

Las distintas temporalidades observadas en cada periodización señalada por los planos, aporta una perspectiva global de la provincia de Buenos Aires que en cierta forma condensa la alta variabilidad de los procesos a nivel nacional.

En el marco de las investigaciones sobre la construcción del Estado, su relación con la sociedad y las particularidades que dicha relación supone en el mundo de la frontera, este trabajo implica una aproximación a partir de un análisis global de los planos de la provincia de Buenos Aires y de una institución mediadora específica: El Departamento Topográfico de la Provincia.

Los registros gráficos de la provincia de Buenos Aires, analizados tanto como representación material de los registros como de temporalidades históricas que surgen a partir de las lecturas del plano, con sus sincronismos y desfases, son la partida para interpretaciones que permiten revisar las relaciones entre la institución citada, el Estado y la Sociedad, centrando el análisis en los procesos de definición territorial. **En este sentido, en este análisis cruzado de los planos con la acción del Departamento Topográfico nos interesa aportar a invertir el tradicional orden de análisis y observar el proceso de definición territorial en la construcción del Estado, no solo el Estado en el proceso de definición territorial.**

Lo precedente implica también situamos más allá de las definiciones de construcción del Estado a partir de 1862, como presidencias fundacionales, para explorar y recuperar en otras lecturas otras periodizaciones más tempranas, que constituyen a nuestro entender la base para una comprensión más completa del proceso de construcción del territorio.

Indagar en las fuentes aspectos conflictivos o problemáticos, ha aportado algunas claves que creemos productivas a nuestra argumentación. Así, el proceso

de aprobación de proyectos de ley, el problema de los mojones, los conflictos de jurisdicciones entre el Departamento Topográfico y las municipalidades, las dificultades para imprimir el registro del año 1864, entre otros aspectos analizados, señalan cuestiones globales de una situación formativa aún precaria, magmática, y relaciones de poder mucho más complejas de lo supuesto.

El análisis del Departamento Topográfico, permite observar en un nivel concreto las relaciones entre el gobierno y los distintos actores sociales implicados en el proceso de apropiación territorial (hacendados y agricultores con distintas modalidades de tenencia de la tierra, habitantes de los pueblos, autoridades de la campaña y posteriormente municipios.).

Si una primera aproximación, avalada por las visiones clásicas, nos lleva a pensar en un Estado organizador que impone “desde arriba” sus instituciones y organización político administrativa -la creación de municipios o partidos, por ejemplo-, la perspectiva que ofrece el análisis de los registros gráficos y la acción del Departamento Topográfico plantea una visión mucho más compleja del poder y del problema del control. Aquí se hace evidente el papel de los profesionales y técnicos en la configuración del Estado. A medida que nos aproximamos al plano más operativo y concreto parece diluirse la presencia del Estado frente al protagonismo de otros actores y saberes que a la vez tratan de imponerse.