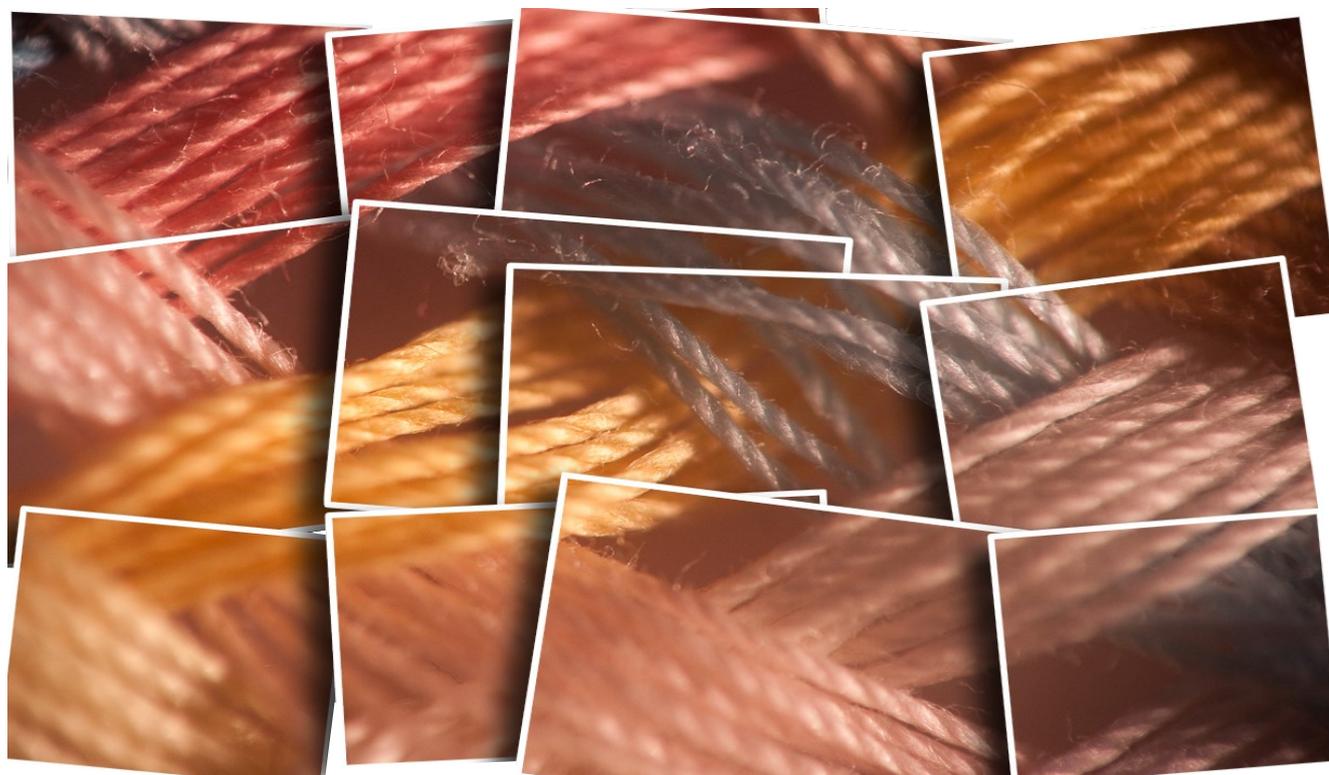


**MÓNICA BLANCO  
LUCIANO BARANDIARÁN  
(COMPILADORES)**



# **LAS CONFIGURACIONES DE LA TRAMA SOCIAL**

**Políticas públicas, instituciones y actores en la  
Argentina contemporánea**

**Yesica Amaya - Luciano Barandiarán - Mónica Blanco  
Valeria D'Agostino - Santiago Duhalde - Silvana Gómez  
Soledad González - Vanesa Gregorini - Juan Manuel Padrón  
Valeria Palavecino - Silvana Villanueva**

**CIEP Ediciones**

***LAS CONFIGURACIONES DE LA TRAMA SOCIAL***  
***Políticas públicas, instituciones y actores en la***  
***Argentina contemporánea***

**Mónica Blanco y Luciano Barandiarán (compiladores)**

Centro Interdisciplinario de Estudios Políticos, Sociales y Jurídicos  
UNICEN  
Tandil, 2015

Blanco, Mónica

Las configuraciones de la trama social : políticas públicas, instituciones y actores en la Argentina contemporánea / Mónica Blanco y Luciano Barandiarán ; edición literaria a cargo de Mónica Blanco y Luciano Barandiarán . - 1a ed. - Tandil : Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, 2015.

E-Book.

ISBN 978-950-658-375-0

1. Políticas Públicas. 2. Instituciones. I. Barandiarán , Luciano II. Blanco, Mónica, ed. lit. III. Barandiarán, Luciano, ed. lit. IV. Título

CDD 320

Esta publicación ha sido sometida a evaluación interna y externa organizada por la Secretaria de Investigación y Posgrado de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

Comité Académico

Dra. Graciela Blanco (ISIHR-CONICET-UNCOMA)

Dra. Mariana Canedo (CONICET-UNMdP)

Dra. Maria Luz Endere (CONICET-FACSO/ UNICEN)

Dr. Arturo Fernández (CEIL-CONICET-UBA)

Dra. Sandra Fernández (ISHIR-CONICET-UNR)

Dra. Paula Lenguita (CEIL-CONICET-UBA)

Dr. Juan Montes Cató (CEIL-CONICET-UBA)

Dra. Silvia Lázzaro (CONICET - IdIHSC/UNLP)

Diseño de tapa y maquetación: Juan Manuel Padrón

Corrección de estilo: Luciano Barandiarán y Mónica Blanco

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723

Impreso en Argentina

2015 UNICEN

ISBN 978-950-658-375-0  
Fecha de catalogación: 02/06/2015  
CIEP Ediciones

Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Humanas

*Decana*

Prof. Silvia Alicia Spinello

*Vicedecana*

Msc. Cecilia Di Marco

*Secretario General*

Cr. Sergio Damiano

*Secretario Académica*

Lic. Guillermina Fernández

*Secretaria de Investigación y Posgrado*

Dra. Sonia Araujo

*Secretario de Extensión y Transferencia*

Dr. Santiago Linares

## Índice

Presentación	3
--------------	---

### **Parte 1: Intervención estatal, instituciones sociales y resistencias**

Estado, instituciones y funcionarios: la política de tierras y el funcionamiento de la repartición topográfica bonaerense en la segunda mitad del siglo XIX. <i>Valeria D'Agostino</i>	14
---	----

Estado y políticas laborales: el caso de la provincia de Buenos Aires (1917-1943). <i>Luciano Barandiarán</i>	43
--	----

Miradas contrastadas, visiones enfrentadas. Las corporaciones agrarias frente al problema de la tierra durante el primer peronismo. <i>Mónica Blanco</i>	71
---	----

La precarización del trabajo en Argentina y la lucha de los empleados estatales en los años 2000. <i>Santiago Duhalde</i>	97
--	----

### **Parte 2: Intelectualidad, actores sociales y política en la construcción de la ciudadanía**

Intersecciones entre Nueva Historia Política y Microhistoria. <i>Silvana Gómez</i>	116
---	-----

La lenta agonía de una elite intelectual. La Revista <i>Sur</i> frente al peronismo (1952-1955) <i>María Soledad González</i>	140
--	-----

Una <i>intelligentzia</i> traicionada. Los intelectuales del nacionalismo de derechas y la Revolución Argentina (1966-1973) <i>Juan Manuel Padrón</i>	159
--	-----

### **Parte 3: Historia, patrimonio y educación**

La estación Gardey festeja su Centenario. Actores y procesos de activación patrimonial (1913-2013) <i>Valeria Palavecino</i> _____	184
Una historia de presencias y de ausencias. La construcción del patrimonio jesuita en la Manzana de las Luces. <i>Yesica Amaya</i> _____	215
Identidades y fiestas en el interior rural bonaerense. <i>Silvana Villanueva</i> _____	247
La enseñanza de la Historia: entre relatos y prácticas docentes. Un estudio de caso en el nivel medio de la ciudad de Tandil. <i>Vanessa Gregorini</i> _____	269
Bibliografía General _____	300
Los Autores _____	329

***Estado, instituciones y funcionarios: la política de tierras  
y el funcionamiento de la repartición topográfica  
bonaerense en la segunda mitad del siglo XIX***

**Valeria A. D'Agostino**

**Introducción**

Este trabajo constituye un avance de un proyecto que estudia la agencia topográfica bonaerense y su cuerpo de funcionarios en la segunda mitad del siglo XIX. La misma se nutre de una perspectiva que en los últimos años ha desplazado su interés desde los estudios sobre el Estado (en singular) característicos de los enfoques macrosociológicos sobre el Estado en las décadas de los setenta y ochenta, hacia una historia de las agencias estatales (en plural) y de sus funcionarios (Soprano, 2007).

Hasta hace algún tiempo sólo se disponía de un texto liminar del agrimensor Francisco Esteban (1962) referido a la historia de las agencias topográficas bonaerenses en el cual, a partir del examen de disposiciones oficiales, reglamentaciones y del repaso de las trayectorias de algunos funcionarios destacados, se reconstruía su historia desde 1822 hasta 1940 aproximadamente. A él puede sumarse otro texto, también escrito por un agrimensor, Pedro Vergés (1967).

Respecto al análisis de las fuentes cartográficas producidas por dicha repartición en la primera mitad del siglo XIX, Guillermo Banzato (1999 y 2003) aportó dos trabajos en los que realizó una crítica a la información proporcionada por las mismas, especialmente los registros gráficos de 1830 y 1864, vinculándolo al contexto de su producción. A ello vinieron a sumarse algunos textos de mi autoría que comenzaron a ahondar en la constitución y funcionamiento de la Comisión Topográfica (de aquí en más CT) y del Departamento Topográfico (de aquí en más DT) a lo largo del siglo XIX. En ellos se abordó su devenir poniendo de relieve la

importancia económica y social de los conocimientos relacionados con la agrimensura en el contexto de organización del Estado provincial, en particular, en la expansión territorial y en el diseño de una política de tierras (D'Agostino 2007; 2009 y 2014). Posteriormente Juan Carlos Garavaglia y Pierre Gautreau profundizaron en el análisis de la constitución de una burocracia en el interior del DT en la primera mitad del siglo XIX, explorándose la construcción diaria de la administración, las tensiones y relaciones entre sus miembros y los actores externos. Y se han descrito los mecanismos a partir de los cuales la administración provincial pudo producir un conocimiento estatal del territorio (Garavaglia y Gautreau, 2011; Gautreau *et al.*, 2011). En relación con la delimitación de los pueblos de la provincia, Mariana Canedo (2009; 2011 y 2013) ha avanzado en la caracterización del funcionamiento de las comisiones de solares y sus problemas políticos con el DT, lo cual la ha llevado a interesarse por las circunstancias del restablecimiento de éste último en los años posteriores a Caseros.

Esta bibliografía ha puesto de relieve las particularidades que revistió la constitución y el funcionamiento de la mencionada institución en la provincia de Buenos Aires, dado el carácter temprano con que se emprendió su organización en relación a otros espacios provinciales como Córdoba o Santiago del Estero, o fuera de la Argentina, el caso brasileño.

En este estudio nos proponemos caracterizar el funcionamiento del DT reorganizado en 1852 como una institución *“de las mas necesarias a la administración de la provincia”*. Exploraremos las características de dicha reorganización y su funcionamiento hasta 1875, año en que fue reestructurado pasando a integrar un ~~com~~ Departamento de Ingenieros. Dedicaremos un apartado especial a analizar el vínculo entre el funcionamiento de la repartición y la política de tierras provincial, aspecto central en su conformación en la primera mitad del siglo XIX (D'Agostino, 2014) y que cobrará relevancia en un contexto de revisión de la legislación

en materia territorial y nuevo impulso a la expansión. Para ello se buscará integrar en el análisis el examen de leyes, reglamentos, decretos y memorias oficiales con una serie de materiales producidos dentro de la agencia como libros de entradas y salidas, libros de actas, comunicaciones varias, listados de mensuras, etc.<sup>2</sup>

### **El “restablecimiento” del DT después de Caseros**

La caída de Rosas significó un momento de ruptura política de primer nivel en la historia argentina. La generación que tomó el poder después de Caseros entendió y proclamó la etapa siguiente como la del inicio de un nuevo período, radicalmente distinto, sobre todo en Buenos Aires. Pero, aunque desde el punto de vista político esta idea parece tener algún fundamento, no ocurre lo mismo si se la proclama así en los distintos niveles de la vida social y económica, donde quizá la ruptura haya sido menos evidente (Barsky y Gelman, 2001). Aquellos años se caracterizaron por importantes cambios a nivel institucional en el Estado de Buenos Aires, que han sido descriptos como —“despliegue” de las funciones estatales, entendiéndolo como un proceso que se advierte tanto desde el punto de vista cualitativo (aparición de nuevas áreas de competencia estatal, complejización de las estructuras existentes, surgimiento de algunas instituciones educativas, informativas y estadísticas) como cuantitativo (crecimiento de una auténtica burocracia y de los recursos con que cuenta el Estado) que van a redundar en un reforzamiento de la presencia estatal (Garavaglia, 2007b).

Por entonces se emprendía una larga revisión de la legislación rosista en materia de tierras a la vez que se buscaba resolver la cuestión de la frontera tras el retroceso del territorio provincial debido a la ruptura de las alianzas pactadas por Rosas con los *indios amigos* y al recrudecimiento de las hostilidades. El inicio de

---

<sup>2</sup> Las principales fuentes primarias para elaborar este artículo han sido los *Informes al Gobierno* (varios años); y el *Catálogo General de Mensuras* de 1947, fuentes que se localizan en el Archivo Histórico de Geodesia (de aquí en más AHG). Asimismo, la *Escribanía Mayor de Gobierno* (de aquí en más EMG), *varios legajos*, fuente que se encuentra en el Archivo Histórico Provincial (de aquí en más AHP).

los conflictos bélicos entre Buenos Aires y la Confederación Argentina obligó a descuidar la frontera, situación aprovechada por los líderes indígenas para presionar variando sus estrategias políticas entre campañas de apropiación de recursos y negociaciones. En esa década se dieron varios momentos de máxima conflictividad en la frontera bonaerense seguidos de una serie de negociaciones. En 1858 luego de una exitosa campaña de ofensiva por parte del gobierno provincial se recuperó parte del territorio perdido y se estableció una línea que delimitaba el territorio controlado por el gobierno (Barba, 1997; Ratto, 2013).

Desde el punto de vista económico se acentuaron algunas transformaciones, fundamentalmente, la expansión de la producción ovina que requería de políticas estatales de apoyo, tales como la extensión de los ferrocarriles, la instrumentación de una política crediticia y la seguridad en las tierras fronterizas, entre otras. En ese contexto se emprendía la reorganización del DT tras años de escasa actividad y desmembramiento de su plantel de empleados durante el gobierno de Rosas, que lo habían colocado en un estado de *nulidad* en palabras del Ministro de Gobierno Valentín Alsina.<sup>3</sup>

Los orígenes de esta repartición se remontan al año 1824 aunque desde hacía más de una década la medición, demarcación y ordenamiento de las propiedades era una preocupación de las nuevas autoridades rioplatenses, la cual se contemplaba en conjunto con la problemática del resguardo y extensión de las fronteras de la ocupación (D'Agostino, 2007 y 2014). En el mencionado año se constituyó una CT considerando el Gobierno “*la garantía de las propiedades territoriales y los adelantamientos de la topografía del país*”. Esta comisión quedó a cargo de todo lo relativo a la mensura y demarcación de las propiedades y del registro de las mismas, así como la reglamentación y el control de las labores de

---

<sup>3</sup> “Nota del Ministro de Gobierno al Presidente del Departamento Topográfico”, 2/4/1852 (Esteban, 1962: 92).

los agrimensores y la elaboración de un plano de la provincia.<sup>4</sup> Convertida luego en DT inició un original programa catastral, diferente al desarrollado, por ejemplo, en algunos países europeos ya que no se enviaba a funcionarios públicos a realizar la medición sistemática de las propiedades provinciales sino que se recibían y archivaban registros topográficos encomendados por los propietarios que deseaban confirmar sus títulos o de aquellos que pretendieran comprar o alquilar tierras públicas. Esos relevamientos y mediciones eran pagados por los particulares y encargados a agrimensores públicos. Aunque esos profesionales no eran empleados públicos, contaban con ciertos atributos de agente de Estado dado que la administración era garante de su idoneidad y habilitación para tales tareas, les otorgaba, además, un estatus profesional y supervisaba sus actividades. Desde 1826 se dispuso que la CT sería la encargada de examinar, patentar y dirigir a los agrimensores públicos,<sup>5</sup> reforzando su dependencia de la misma. En este sentido, la tarea del reducido cuerpo de funcionarios (en 1825 lo integraban ocho miembros) fue normalizar y estandarizar los métodos de relevamiento de tierras y asegurar que los encargados de las mediciones respetaran las normas; el archivado, mucho más que el mapeo fue la principal tarea organizada por la CT/DT. Normas internas de organización y prácticas de trabajo que se consolidaron en la primera mitad del siglo XIX parecen haber otorgado a esta institución una continuidad en el tiempo más allá de las diferentes administraciones provinciales (Garavaglia y Gautreau, 2011).

Canedo (2013), quien ha analizado el contexto de la reorganización de la repartición posterior a Caseros, se ha referido a ella como *restablecimiento*, concepto que fue utilizado por los coetáneos para referirse a una coyuntura diferente en el DT. Éste

---

<sup>4</sup> “Decreto creando la Comisión Topográfica”, 25/09/1824 (Dirección de Geodesia, 1947: 3).

<sup>5</sup> Esta situación se acentuaría posteriormente con la creación, en 1856, de la Escuela de Agrimensura en el interior del DT. La formación de estos profesionales salió de la órbita de esta dependencia recién cuando pasó a las universidades: a la de Buenos Aires en 1877; y a la de La Plata en 1897 (D’Agostino, 2007).

fue un proyecto que gozó de un amplio consenso entre las cambiantes autoridades provinciales, dado que se consideraba a esta repartición como una de las oficinas más importantes en la etapa que se inauguraba. En este sentido, se lo ubicaba en una continuidad con el proyecto rivadaviano de 1824, con un fuerte peso simbólico pero también, con un fuerte carácter operativo. Este restablecimiento era propuesto como una opción política, un instrumento para el gobierno de Buenos Aires que buscaba distanciarse del funcionamiento que la repartición había tenido durante los gobiernos de Rosas. La posibilidad de situar al único DT existente como modelo para las otras provincias, rescatando su potencialidad formadora de hombres capacitados, no sólo era factible sino que colaboraba en la reivindicación de liderazgo de Buenos Aires y le otorgaba una herramienta para gobernar.

En comunicaciones entre el Ministro de Gobierno y el Presidente del Departamento, José Arenales, el primero expresaba que a juicio de la administración provincial eran muchos los asuntos que reclamaban su acción y podían resumirse en tres ramos principales: topografía, ingeniería civil y estadística. Dos meses después se lo restablecía *"...bajo el plan a que él sujetó el decreto de su creación, fechado en 26 de junio de 1826; pero desempeñará únicamente las funciones que éste le acuerda con respecto a la Topografía..."*.<sup>6</sup> Ejecutaría únicamente las funciones topográficas ya que para las demás se había creado un Consejo de Obras Públicas. En ese decreto se disponía el personal que lo integraría, estableciendo catorce cargos, como así también se preveía que entre sus tareas debería revisar las instrucciones para los agrimensores y su reglamento interno, proponiendo las mejoras consideradas oportunas. Asimismo, se le encomendaba la organización y conservación de un archivo y un depósito y formar una biblioteca de la especialidad; también, presentar *"un*

---

<sup>6</sup> "Decreto restableciendo el Departamento Topográfico", 26/06/1852 (Dirección de Geodesia, 1947: 7).

*presupuesto de los muebles, útiles e instrumentos más indispensables para dar celeridad y precisión a sus trabajos*”.<sup>7</sup> Ese año quedó integrado por: Agustín Ibáñez de Luca (Presidente); Saturnino Salas (Ingeniero 1º); Pedro Pico (Ingeniero 2º); Fermín Orma (Secretario); Pedro Benoit (Director de Dibujo); Nemesio López, Jaime Arrufo y José María Gutiérrez (los tres Oficiales); Julio Nuñez y Octavio Pico (Escribientes Delineadores); Pedro Benoit (hijo), Fabián Pereyera, Antonio Malaver y Juan Fernández (Delineadores) (Canedo, 2013).

En los años que siguieron logró rápidamente sus primeras metas: la recuperación de la asignación presupuestaria para los catorce cargos de la planta de empleados (aunque en los primeros años no logró cubrir todas las vacantes), un presupuesto propio que contemplase el funcionamiento regular de la repartición y que permitiese ir actualizando los instrumentos necesarios para su actividad y algún presupuesto extraordinario para refaccionar la oficina donde funcionaba. El examen de la correspondencia de aquellos primeros años entre cada Ministro de Gobierno y las autoridades del Departamento muestra que buena parte de la comunicación se orientó hacia las cuestiones vinculadas con la organización interna de la repartición. Las notificaciones sobre este tema iniciadas en 1852, resultaron predominantes en 1853, y fueron quedando desplazadas (sin desaparecer) por otro tipo de preocupaciones y actividades del Departamento en 1854, 1855 y años siguientes. Entre 1854 y 1856 se logró concretar un proyecto de arreglo de los pueblos y ejidos de la campaña que aparecía como una de sus prioridades (Canedo, 2009; 2011 y 2013).

Como ya se mencionó, parte de las funciones que inicialmente se consideraron atribuciones del DT fueron encomendadas a un recientemente creado Consejo de Obras Públicas, constituido como “*un cuerpo de Ingenieros en todos los ramos civiles*” destinado a examinar y controlar todos los proyectos relativos a obras y trabajos

---

<sup>7</sup> Ibidem.

públicos como caminos, canales, muelles, puertos, refacción y construcción de edificios pertenecientes al Estado y “*cuanto tenga conexión con las ciencias exactas aplicadas a las artes y a la agricultura*”.<sup>8</sup> Varios de los profesionales designados en éste como Felipe Senillosa, Agustín Ibáñez de Luca, Pedro Benoit o Manuel Eguía, habían estado (o lo estarían en el futuro) vinculados al DT. Canedo (2013) ha llamado la atención acerca de que por entonces, las divisiones institucionales parecieran haberse sostenido por el mismo grupo de hombres, con perfiles multifacéticos y una vida pública activa, pero que posiblemente su número no haya facilitado el ritmo de la expansión institucional.

Con posterioridad, por ley provincial del año 1857<sup>9</sup> se fijó la estructura de cargos y las retribuciones el DT, a la vez que se establecieron las funciones y competencias: determinar y fijar un sistema para la mensura y amojonamiento de las propiedades rurales y la dirección de los trabajos de los agrimensores en los distritos municipales; dirigir los trabajos que el gobierno determinara en el levantamiento de cartas, nivelaciones, etc.; determinar la clase y forma de los mojones que debían ponerse en las propiedades rurales y todo lo relativo a la mayor seguridad y permanencia de los límites; determinar y reconocer la ubicación de los pueblos del Estado, sus costas, ríos y arroyos; formar un Registro Gráfico de todas las propiedades rurales; trazar los pueblos y levantar los respectivos planos; examinar y patentar a los Agrimensores; informar al Gobierno y a los Tribunales sobre la realización de las mensuras; juzgar a los agrimensores que faltaran al cumplimiento de sus deberes; llevar un Registro separado de todas las tierras de propiedad pública con el fin de observar el

---

<sup>8</sup> “Decreto de establecimiento de un Consejo de Obras Públicas”, 16/6/1852 (Esteban, 1962: 97-100). Además de ingenieros y arquitectos, contaría con dos doctores en medicina y un abogado para asesorarlo en cuestiones de salubridad y derechos y acciones de los particulares. En cuanto a la estadística, otra de las áreas en las que en principio debía entender el DT, en 1853 comenzó a funcionar la Mesa Estadística de la Provincia de Buenos Aires (Otero, 2006: 179).

<sup>9</sup> “Sobre composición del Departamento Topográfico”, 9/10/1857 (Dirección de Geodesia, 1947: 10).

traspaso a la propiedad privada; instruir a los aspirantes delineadores en la teoría y práctica de la facultad por medio de una escuela especial; y finalmente, velar en el cumplimiento de las instrucciones generales a los agrimensores, revisando las disposiciones existentes.

En abril de 1859 el DT elevaba al Ministro de Gobierno un informe de los trabajos realizados en el año anterior, los cuales habían sido ejecutados en su mayor parte en el interior de la oficina. Entre ellos, informes al gobierno por tierras públicas, informes a juzgados y otras autoridades y delineaciones en la ciudad de Buenos Aires. Fuera de la oficina se habían realizado levantamientos de planos y amojonamiento de algunos ejidos y exámenes a estudiantes de la Escuela de Agrimensores dependiente del mismo. Asimismo, se había realizado el examen de un Observatorio que, aunque de propiedad particular, era de gran interés para el Estado; se había instruido a los agrimensores públicos para la realización de mensuras y se había propuesto un reglamento que fijara la relación con los agrimensores públicos. Concluía el informe destacándose que:

“Si no ha hecho más no ha sido por falta de deseos de llenar cumplidamente su misión: la falta de tiempo por una parte y por la otra atenciones preferentes que conocía en el Erario público, ha hecho que no proponga al Gobierno trabajos que tiene meditados y que referva [sic] para mejor oportunidad”.<sup>10</sup>

### **Ampliación de funciones y reestructuración**

La unificación política que puso fin a los conflictos bélicos entre Buenos Aires y la Confederación en la década 1860 tuvo consecuencias profundas en la política y la economía provinciales. En esta etapa se produjo el *boom* lanero, llegando a ocupar la

---

<sup>10</sup> “Apuntes que el Departamento Topográfico pasa al Sor. Ministro de Gobierno sobre sus trabajos en el año anterior”, Informes al Gobierno, 1855-1860, AHG.

producción lanar el primer lugar en las exportaciones del país. Por otra parte, continuó latente la amenaza indígena aunque el espacio ocupado había crecido gradualmente pasando de once millones de hectáreas en 1855 a doce millones una década después. Esa expansión territorial permitió al Estado provincial disponer de “*tierras nuevas*” y planteó la necesidad de implementar políticas que regirían la cesión de esas extensiones a los particulares (Sábato, 1989; Cortés Conde, 1979; Valencia, 2005).

En esos años las funciones del DT se fueron incrementando producto de la supresión de otras reparticiones y de la creación de nuevas dependencias en su interior (D’Agostino, 2012). En junio de 1863, por disposición del gobierno provincial fueron suprimidas la Oficina de Obras Públicas y la de Patentes Industriales, quedando sus atribuciones dentro del ámbito del departamento. Al parecer, en relación a la supresión de la Oficina de Patentes Industriales existió algún desentendimiento o pedido previo de sus autoridades al gobierno provincial, ya que al remitirse sus archivos se escribía:

“[...] autorizaron los miembros presentes al Secretario de ambas oficinas para que haga (mañana si fuese posible) entrega a Dep° Topográfico de todo lo concerniente y perteneciente a ellas en conformidad al decreto de supresión de las mismas, expedido por el Gobierno en este mismo día y d[é] aviso al Gobierno, dando a S. E. las más expresivas gracias por haberles aliviado de un ingrato peso” (Esteban, 1962: 142).<sup>11</sup>

La supresión de la Oficina de Obras Públicas volvió a colocar dentro del DT funciones que en el contexto de su reorganización se planeaba asignarle y que luego fueron separadas. Por otra parte, a comienzos de 1865 se establecía en el ámbito del mismo una Mesa de reducción de las medidas del país a medidas métricas, para lo

---

<sup>11</sup> Ese mismo año el gobierno nacional se hizo cargo de las patentes de toda la República, por lo cual el DT elevó toda la información existente.

cual se creaba un cargo de encargado de la misma. A pesar de ser dotado con ese empleado, según el parecer de su Presidente, el DT se veía recargado con esas nuevas funciones:

“El recargo de trabajo que desde su instalación, ha tenido la espresada mesa, ha hecho necesario poner un empleado, fuera del encargado de ella. Pero la compensación que el auxiliar tiene, es muy reducida gozando solo del sueldo de seis cientos pesos mensuales. Por tal razón, el que firma también ruega á VS se sirva recabar del Superior Gobierno, el aumento del sueldo de dcho oficial, a la cantidad de mil pesos mensuales”.<sup>12</sup>

En diferentes ocasiones desde el DT se propusieron medidas tendientes a aliviar la carga de tareas y también, a mejorar la eficacia de su ejecución, como la propuesta de designación de agrimensores municipales en partidos cercanos a la ciudad de Buenos Aires, tarea desempeñada por sus empleados:

“Los espedientes que vienen diariamente, á informe de este Departamento, relativos a terrenos de los Egidos de los pueblos de campaña, son muy numerosos como VS habrá tenido ocasión de observarlo al resolver en ellos.

Habrá notado también VS, que las mediciones de los terrenos que se venden por las Municipalidades son en muchos casos muy mal ejecutados; lo que ha dado lugar a que en algunos, haya sido necesario costear un empleado de este Departamento para practicarlas debidamente [...] y aun cuando por la falta de Agrimensores municipales no sea posible conseguir que dichos terrenos sean medidos por facultativos en todos los partidos, el Departamento cree que por lo menos en los de S<sup>n</sup> Isidro, S<sup>n</sup> Fernando, Conchas, Merlo, Luján, Quilmes y Mercedes, S<sup>n</sup> José de Flores, S<sup>n</sup>

---

<sup>12</sup> “Nota pidiendo la cantidad de mil pesos m/c para el establecimiento de la mesa de reducción de medidas”, 1/2/1865, Informes al Gobierno, 1863-1866, Libro 70, AHG.

Martín, S<sup>n</sup> Justo y demás inmediatos á los Ferrocarriles, tan próximos a esta ciudad, puede conseguirse fácilmente y con muy pequeño gasto”.<sup>13</sup>

El cargo de Ingeniero municipal fue creado en varios de los partidos mencionados en el año 1867 (Esteban, 1862: 151). A pesar de que el número de agrimensores públicos matriculados por el DT se incrementó en este período llegando a 85 en 1870,<sup>14</sup> en varias tareas que reclamaban su intervención no era posible designar un profesional, ya fuera por la imposibilidad de las unicipalidades de pagar sus honorarios o por lo poco atractivas de las comisiones y destinos.

Una Memoria elevada al gobierno en 1865<sup>15</sup> presentaba un balance de los trabajos ejecutados en el año anterior. El primer dato que se apuntaba era que:

“Desde fines de Mayo de 1863, el Departamento Topográfico halla completo el personal de sus empleados Superiores, que le señaló la ley de 7 de Octubre de 1857. Desde entonces, integrado en todos sus miembros, se ha contraído con el mayor empeño al cumplimiento de sus deberes oficiales [...]”.<sup>16</sup>

Una década después de su restablecimiento lograba cubrir los catorce cargos de planta. Canedo (2013) había puesto en evidencia la cantidad de renunciaciones que se sucedían año tras año entre sus funcionarios (incluso en los cargos superiores) en los años posteriores a su restablecimiento. En nuestra investigación

---

<sup>13</sup> “Nota al Sr. Ministro de Gobierno”, 15/12/1865, Informes al Gobierno, 1863-1866, Libro 70, AHG.

<sup>14</sup> “Nota al Ministro de Hacienda”, 07/1870, Informes al Gobierno, 1866-1875, Libro 152, AHG.

<sup>15</sup> “Memoria que el Departamento Topográfico pasa al Señor Ministro de Gobierno sobre los trabajos que han ocupado en el año 1864 y en los meses corridos del presente”, 04/1865, Informes al Gobierno, 1863-1866, Libro 70, AHG.

<sup>16</sup> En la estructura de 1857 se habían estipulado veinticuatro cargos desde el Presidente hasta el portero, en tanto que eran catorce los dispuestos en 1852.

observamos también un marcado movimiento y recambio de funcionarios, especialmente en los cargos inferiores, aunque no hemos concluido aún la sistematización de la información referida a la planta de empleados para este período hasta 1875.

Los trabajos realizados en 1864 siguiendo el orden en que se consignaron consistieron en: 820 delineaciones para edificios nuevos y 402 permisos para refacciones de otros; también, 452 instrucciones o antecedentes dados a agrimensores para practicar mensuras. Además, 325 mensuras practicadas y examinadas y 1.430 expedientes despachados con informes al Superior Gobierno, a la Oficina de Tierras Públicas, a juzgados y demás autoridades, muchos de ellos con planos. Asimismo se consignaba que el DT había tomado dos exámenes de agrimensor y tres de maestro mayor.<sup>17</sup>

La Memoria continuaba destacando una obra que había implicado grandes esfuerzos para el DT y que con gran satisfacción para sus autoridades estaba concluyendo, el Registro Gráfico de las propiedades rurales. Su publicación aparecía como uno de los grandes logros de la repartición en esta época; en él se condensaba el conocimiento producido por la acumulación de mensuras en todo el territorio ocupado de la provincia. Por ello fue una obra de consulta fundamental para todas las reparticiones del Estado provincial y objeto de intercambio con el extranjero.<sup>18</sup> Pero la Memoria destacaba, también, la insuficiencia de los recursos especialmente a partir de la adición de las nuevas tareas:

“La creación de la mesa de reducciones de que antes se ha hablado, ha traído al Departamento aumento en sus gastos, por las boletas impresa que hay que costear, libros en blanco, &, á lo que se agrega el aumento de valor que tienen

---

<sup>17</sup> “Memoria que el Departamento Topográfico pasa al Señor Ministro de Gobierno sobre los trabajos que han ocupado en el año 1864 y en los meses corridos del presente”, 04/1865, Informes al Gobierno, 1863-1866, Libro 70, AHG.

<sup>18</sup> Para ver las características y modalidades de su elaboración remitimos a Gautreau *et al.* (2011).

hoy todos los materiales necesarios para el dibujo, y los instrumentos. La partida de setecientos pesos mensuales, que el Presupuesto asigna hoy para gastos de Oficina, y los demás espresados no alcanza absolutamente á cubrirlos.

El Departamento carece de muchos útiles indispensables, carece también de algunos muebles para su oficina, que no puede proporcionarse; por lo que sería de toda necesidad, aumentar esa partida del Presupuesto, á mil quinientos pesos al mes, si la oficina á de tener los instrumentos, libros y útiles de que á cada momento precisa para hacer sus trabajos”.<sup>19</sup>

En los meses posteriores a su restablecimiento el Presidente del DT había cursado varias notas y pedidos con las autoridades provinciales, manifestando graves deficiencias edilicias y también en mobiliario e instrumentos. Esas solicitudes fueron en buena medida satisfechas, así como las designaciones de personal solicitadas, lo cual confirmaría el interés de las autoridades provinciales en ese restablecimiento (Canedo, 2013). Aún así, tal vez porque no habían sido completamente cubiertas o porque las tareas aumentaban creando nuevas necesidades, los pedidos de este tipo continuaron presentándose periódicamente. En julio de 1870 encontramos una nueva solicitud al Ministro de Gobierno para la realización de refacciones de una *urgente necesidad* que ponen en evidencia una insuficiente dotación de recursos aunque también, quizá, el propósito firme de persistir en los pedidos para dotar al departamento de la mejor forma posible:

“La mesa de delineaciones requería un estante con su llave de seguridad para guardar el gran número de solicitudes

---

<sup>19</sup> “Memoria que el Departamento Topográfico pasa al Señor Ministro de Gobierno sobre los trabajos que han ocupado en el año 1864 y en los meses corridos del presente”, 04/1865, Informes al Gobierno, 1863-1866, Libro 70, AHG.

para delineaciones y refacciones de edificios que entran al despacho diariamente [...]

La litografía necesita tener unas piezas abrigadas que resguarde de la humedad y el frío las piedras en que se trabajan [...] por las mismas razones se presupuesta la compostura de las ventanas de esta pieza que se hallan en mal estado.

Las ventanas de la Claraboya que da luz á las escaleras de entrada por su mal estado y la falta de vidrios que eviten la entrada del agua de las lluvias necesitan ser reparadas [...]

La mesa que figura en el presupuesto, es como en él se dice para montar la máquina litográfica venida últimamente para el Departamento Topográfico, sin la cual no podrían hacerse funcionar como corresponde”.<sup>20</sup>

Año a año aumentaban los trabajos realizados por el DT, especialmente las delineaciones para edificios nuevos en la ciudad de Buenos Aires. En 1870 se informaba que:

“El movimiento de esta oficina suministra datos interesantes por lo que toca al adelanto material de la Provincia, y principalmente de la Ciudad. En el año 1869 ha practicado 886 delineaciones para la construcción de nuevos edificios, y ha dado 326 permisos para refaccionar otros [...] ha examinado 101 mensuras en tierras de propiedad pública y 129 de terrenos de particulares; y ha dado instrucciones para practicar 67 mensuras más en campos del Estado y 199 en los de propiedad privada”.<sup>21</sup>

Otras actividades que no figuran en las memorias pero que se encuentran en los registros periódicos de la oficina eran los

---

<sup>20</sup> “Nota al Ministro de Gobierno”, 15/7/1870, Informes al Gobierno, 1866-1875, Libro 152, AHG.

<sup>21</sup> Mensaje del Poder Ejecutivo a la Honorable Asamblea Legislativa, 1870, cit. en Esteban (1962: 155).

exámenes de planos y presupuestos de edificios de escuelas y casas municipales, las inspecciones a edificios, muelles, etc., las delineaciones del trazado de ferrocarriles. Promovida tal vez por esa recarga de funciones y las consiguientes demoras o por la progresiva complejización y especialización de las tareas que demandaban la atención de sus funcionarios, en abril de 1875 se resolvió reemplazar al DT por un Departamento de Ingenieros (en adelante DI) que incluyó sus funciones junto a otras vinculadas a las obras públicas en general.

Así lo estableció la ley del Presupuesto provincial de ese año; por decreto se dispuso la composición y funciones del nuevo organismo que debía: examinar los planos, presupuestos y condiciones relativas a toda obra pública de carácter provincial; practicar o dirigir los estudios necesarios para la ejecución y trabajos a cargo del gobierno provincial; entender en los llamados y propuestas de licitación de obras públicas, así como controlar el cumplimiento de los contratos; inspeccionar los ferrocarriles; proyectar los estudios, construcciones y mejoras relativas a vías férreas, puentes, trabajos hidráulicos y demás obras provinciales y dirigir su ejecución; realizar propuestas para la conservación de las obras de propiedad de la Provincia; y finalmente *“desempeñar por medio de una Sección de Geodesia todas las funciones que hasta ahora han correspondido al Departamento Topográfico”*.<sup>22</sup> Además de la Sección de Geodesia, dentro de su estructura se creaban una de Arquitectura y otra de Puentes y Caminos. Las funciones que se le asignaban retomaban las del anterior Consejo de Obras Públicas, agregando la inspección de ferrocarriles y la proyección de vías y de obras hidráulicas lo cual, evidentemente, era producto de un contexto diferente al de la década de 1850.

La nueva dependencia quedaba presidida por el ingeniero Francisco Lavalle, contando con cuatro vocales ingenieros y tres

---

<sup>22</sup> *“Decreto sobre nombramientos y atribuciones del Departamento de Ingenieros el que sustituye por ley del presupuesto al Departamento Topográfico”, 19/4/1875 (Dirección de Geodesia, 1947: 12).*

agrimensores. Esta reestructuración abría una nueva etapa en el funcionamiento de la repartición que pasará a estar contenida en un ámbito mayor donde se desempeñarán también otros profesionales.

### **El DT y la cuestión de la propiedad territorial**

Dedicaremos este apartado a examinar el funcionamiento del Departamento a la luz de la política de tierras del período. Como hemos mostrado en otros estudios, desde su creación esta repartición fue central en la implementación de la política territorial del Estado provincial: el análisis de la normativa de la primera mitad del siglo XIX ha puesto en evidencia la importancia otorgada a la demarcación, deslinde y amojonamiento de las propiedades por parte del Estado, lo cual se vio reflejado en la temprana creación de la repartición topográfica en 1824. La ejecución de la mensura y demarcación de los terrenos se fue imponiendo, al menos desde la ley, en requisito de acceso sino a la tierra, sí a los títulos de propiedad. El cumplimiento de los procedimientos se esperaba que permitiría al Estado conocer la existencia de terrenos públicos, perfeccionar la recaudación de los cánones y poner fin a los litigios por tierras. Ello se relacionaba con la expansión fronteriza y la apropiación de *nuevos* territorios pero también, con la regularización y ordenamiento de lo que ya estaba en manos privadas (D'Agostino, 2014).

La etapa que se abrió luego de Caseros planteó la resolución de una cantidad de temas relacionados con la propiedad territorial, entre ellos, la revisión de la legislación del período anterior y también, la necesidad de asegurar y extender los territorios ocupados. En ese contexto el DT, considerado por las autoridades como una institución fundamental para la administración provincial, debía tener un rol decisivo en el ordenamiento de la propiedad territorial. Sin embargo, en el cúmulo de tareas que aparecía desempeñando la repartición en esos años, consignadas en los informes y memorias examinados anteriormente, las vinculadas

con esta cuestión aparecían un tanto desdibujadas. Ello nos llevó a examinarlas en detalle.

La coyuntura política de mediados de la década de 1850 dio lugar a una nueva prohibición de venta de terrenos públicos, pues los dirigentes porteños temían que Urquiza entregara tierras al ejército vencedor en Caseros, así como lo había hecho Rosas.<sup>23</sup> De esta forma, el Poder Ejecutivo organizó una comisión para que analizara la manera más conveniente de repartir las tierras, al tiempo que se discutía la legislación. Además de la revisión de embargos, donaciones y premios del rosismo, se observa en la normativa de esos años un esfuerzo por obtener información acerca de la ocupación de los terrenos y fincas públicas y regularizar la situación de sus tenedores, ajustando los ingresos percibidos en tal concepto.

La ley que en 1857 dispuso la estructura de cargos y las competencias del DT otorgaba centralidad entre sus funciones a la problemática territorial: cuatro artículos hacían referencia a la cuestión de la propiedad de la tierra (la ejecución de las mensuras, el amojonamiento y registro de las propiedades, tanto públicas como particulares); otros cuatro, a la acreditación y control del ejercicio de las funciones de los agrimensores públicos y de los empleados del departamento; dos, a la ubicación y el trazado de pueblos; una se refería a la realización de los trabajos que determinara el gobierno y otra, al suministro de información a otras reparticiones.<sup>24</sup>

En octubre de ese mismo año se estableció el Arrendamiento Público.<sup>25</sup> Por esta ley fueron puestas en arrendamiento todas las tierras públicas por el término de ocho años, reservándose el Estado el derecho de enajenarlas durante el término del contrato. Para sus más firmes defensores este sistema constituía una forma transitoria

---

<sup>23</sup> *“Ley prohibiendo la venta de tierras ó bienes raíces del dominio público”, 29/05/1852* (Muzlera, 1895: t.1). La legislación de este período ha sido estudiada por Infesta y Valencia (1987), Valencia (2000; 2005 y 2009), y Banzato (2005).

<sup>24</sup> *“Sobre composición del Departamento Topográfico”, 9/10/1857* (Dirección de Geodesia, 1947: 10).

<sup>25</sup> *“Ley autorizando al Poder Ejecutivo para proceder al arrendamiento de tierras del Estado”, 16/10/1857* (Muzlera, 1895: t. 1).

de poblar la frontera. Se considera que el mismo sirvió para regularizar la situación de los tenedores precarios a la vez que amplió la superficie ocupada. A lo largo de su implementación se dictaron medidas complementarias destinadas a corregir abusos y frenar la especulación, reafirmando los requisitos y plazos para que se poblaran los terrenos y nuevos plazos para el abono del canon (Valencia, 2000 y 2005). Entre esos requisitos se estipuló el plazo de un año (con posibilidad de otro más) para mensurar la tierra, sólo después de lo cual se extenderían las escrituras.<sup>26</sup>

Un día después de establecido el Arrendamiento Público se sancionó otra ley cuyo propósito era ordenar el acceso a la propiedad formal de las suertes de estancia donadas durante el gobierno de Rosas en la frontera del arroyo Azul. Esta ley fue el pilar sobre el que se asentó toda la legislación posterior sobre la materia y fue objeto de múltiples ajustes y reinterpretaciones en el período.<sup>27</sup>

Estando en vigencia el arrendamiento el gobierno puso en venta cien leguas al interior del río Salado. Banzato (2005) menciona que los problemas que acarrea la herencia rosista se manifestaron en el articulado, pues se empezaba por exceptuar las tierras que hubiesen sido enajenadas por título oneroso y a los enfiteutas que hubieran cumplido con los términos de la ley de ventas de 1836. Asimismo se contemplaba que los poseedores de terrenos públicos tendrían la preferencia durante seis meses aunque debían abonar el canon adeudado. En octubre de 1859 el

---

<sup>26</sup> “Decreto dando el plazo de doce meses para que los arrendatarios de tierras del estado procedan a levantar poblaciones, etc., 01/06/1858 (Muzlera, 1895: t. 1).

<sup>27</sup> “Ley autorizando al Poder Ejecutivo para resolver las solicitudes y cuestiones pendientes sobre dominio de tierras del Estado”, 17/10/1857 (Muzlera, 1895: t. 1). Las donaciones realizadas en el arroyo Azul fueron dispuestas en un decreto del año 1829 en el que se establecía el otorgamiento de “suertes de estancia” de 2.025 hectáreas en propiedad en la zona del arroyo Azul con el fin de guarecer la frontera provincial con las comunidades indígenas a través del establecimiento de familias que ocupasen los campos y resguardasen las propiedades rurales de la zona. En 1832 el entonces gobernador Rosas dispuso el cumplimiento del anterior decreto y la donación de tierras en la nueva línea de frontera, en el arroyo Azul y en los campos fronterizos. Al respecto véase Lanteri (2011: cap. 2).

gobierno puso en venta otras cien leguas al exterior del río Salado bajo las condiciones anteriores.<sup>28</sup>

En 1858 se retomaron las cuestiones más controvertidas de la legislación sobre tierras de los gobiernos de Rosas. Del total de disposiciones dictadas en esa década, los años 1857 y 1858 registraron el mayor número: veintitrés de cincuenta y una. Infesta y Valencia (1987) han destacado que el carácter de la reparación de este período estuvo guiado por el espíritu de despojar de sus bienes a quien en su momento lo había hecho con sus enemigos políticos; de hecho, de las 520.290 hectáreas escrituradas en la etapa previa, fueron reconocidas 442.665 hectáreas.

En ese contexto el DT se constituía en un instrumento fundamental para aclarar, a partir del examen de los registros existentes y de la realización de nuevas mensuras, las situaciones conflictivas surgidas de la aplicación de una normativa compleja y contradictoria. En 1859, en un litigio por unas tierras públicas cuya ocupación se había realizado por más de veinte años sin registros por parte de las autoridades, ante los reclamos de un particular contra el agrimensor que había efectuado una mensura, dicho Departamento respondía que

“[...] era de conformidad con la práctica establecida de que **la mensura fuese la que hiciere conocer los derechos de cada peticionario**. Nada importa que el área de un terreno público esté llena con las peticiones hechas en él, desde que mas tarde vienen otras con arreglo á la ley y mencionando derechos que la ley les acuerda”.<sup>29</sup>

La mensura permitía avanzar en la ubicación y deslinde de las diferentes posesiones y en la determinación del área de cada ocupante y de sus derechos a la misma. En el caso antes citado se

---

<sup>28</sup> “Ley autorizando la venta de tierras en el interior del Salado”, 07/08/1857; y “Ley facultando al Poder Ejecutivo para vender las tierras en el exterior del Rio de la Plata”, 17/10/1859 (Muzlera, 1895: t. 1.).

<sup>29</sup> AHP, EMG, Leg. 299, n° 19942, 09/08/1859. [Resaltado nuestro].

debieron realizar varias intervenciones y esclarecimientos por parte del DT y de los asesores del Gobierno y llevarse a cabo un comparendo entre los solicitantes del arrendamiento público. En este sentido, Garavaglia y Gautreau (2011) afirman que un tema central para la repartición en su trayectoria hasta 1860 parece haber sido garantizar la aceptación social de las mediciones topográficas. Esto quiere decir que su interés principal era que un campo se ubicara adecuadamente respecto a los circundantes y que los vecinos aceptaran las mediciones, y no obtener un cálculo exacto del área, lo cual se desprende de la importancia del criterio contextual en el examen de las mensuras, antes que en el técnico o de actuación o procedimiento. Aún así, a lo largo del período fue dándose una paulatina homogeneización de los procedimientos de mensura y amojonamiento que acarrearón un perfeccionamiento en el conocimiento del territorio y en la organización de ese saber. Reflejo de ello son las Instrucciones a los Agrimensores del año 1861 que establecieron y pautaron los procedimientos de las mensuras y los amojonamientos de los terrenos, así como regularon el ejercicio de la profesión de agrimensor.

Por otra parte, el DT continuaba siendo el depósito de todas las mensuras que se realizaban en el territorio provincial, lo cual le otorgaba centralidad en el registro y control de la tierra pública. En un decreto de 1857 se establecía que: *“Cuando el total de la tierra vendida llegase á cien leguas cuadradas el Departamento Topográfico lo avisará al Gobierno”*.<sup>30</sup>

Dos años después, en 1859 se creaba la Oficina de Tierras Públicas y Bienes del Estado cuyas funciones serían indagar los bienes y tierras públicos, sustanciar todas las solicitudes de terrenos y las cuestiones sobre dominio y posesión de estos y de otros bienes públicos, así como exigir los pagos correspondientes por arrendamientos y ventas. También, exigir a las municipalidades

---

<sup>30</sup> *“Decreto reglamentando la forma en que deben presentarse los que deseen comprar tierras de las mandadas a vender por la ley 7 de agosto del corriente año (ley de ventas al interior del Salado), 31/08/1857 (Muzlera, 1895: t. 1).*

los depósitos y las entregas ordenadas por las leyes vigentes y llevar la contabilidad general de esa parte de la administración.<sup>31</sup> La preocupación por la recaudación de los cánones por terrenos fiscales reiterada en la legislación del período en un contexto de expansión fronteriza habrá impulsado la creación de esta dependencia. Su articulación con el DT no fue establecida; en una comunicación al Ministro de Gobierno el Presidente del mismo informaba:

“El que firma tiene el honor de dirigirse a V.S. para consultarle respecto al cumplimiento que deba dar á las resoluciones de la Oficina de Tierras públicas en los asuntos que para su tramitación guían por ella. En el expediente que acompaña a VS debidamente se propone al Superior Gobierno al agrimensor que debe ejecutar la mensura del campo á que se refiere, y contra lo que es de práctica su nombramiento es aprobado por el Gefe de la Oficina mencionada, mandando que el departamento dé al agrimensor las instrucciones que juzgue convenientes cuando por resoluciones superiores el Dep<sup>to</sup> está inhibido de darlas para medir terrenos públicos, no procediendo mandato Superior del Gobierno. Como no han sido deslindadas las atribuciones de la Oficina de Tierras Públicas, muy particularmente en sus relaciones con este Dep<sup>to</sup>, el que firma desearía conocer hasta dónde llegan ellas para saber á que atenerse en lo sucesivo, y si debe o no dar cumplimiento á todas sus resoluciones (...)”.<sup>32</sup>

Aunque no conocemos si existió respuesta del gobierno, las sucesivas leyes de venta fueron adjudicando un rol central en toda

---

<sup>31</sup> “*Ley estableciendo la Oficina de Tierras Públicas*”, 02/09/1859 (Muzlera, 1895: t. 1); y “*Decreto reglamentando la Oficina de Tierras Públicas*”, 22/05/1860 (Muzlera, 1895: t. 2).

<sup>32</sup> “*Nota al Ministro de Gobierno*”, 26/4/1860, Informes al Gobierno, 1855-1860, Libro 69, AHG.

la operatoria a dicha oficina, a la vez que el departamento se orientaba a cumplir una variada agenda.

En la década de 1860 el gobierno ofertó las tierras en varias oportunidades: en 1864 todas las tierras de la provincia; en 1867 se derogó la ley anterior y se sacó a venta solamente el espacio disponible al interior de la frontera; en 1871 las tierras al exterior de la misma. Banzato (2005) sostiene que en conjunto se puede apreciar que se repitió el esquema de ventas de la década de 1830: se dividió la tierra en zonas con precios diferenciales, más baratos a medida que se alejaban del mercado de Buenos Aires; se estimuló la compra por parte de quienes tenían las tierras en usufructo (arrendatarios y subarrendatarios); se presionó a los usufructuarios a la compra disponiendo que las tierras no solicitadas por ellos serían rematadas y vendidas privadamente al mejor postor; se previeron plazos de pago y se fomentaron las operaciones al contado ofreciendo descuentos; una vez más, se dispuso que la inversión de lo producido se destinara a la conversión del papel moneda y a los compromisos de la provincia; finalmente, no se previó una extensión máxima a adquirir. Una novedad de la legislación del período fue la tendencia al fomento del arraigo poblacional en las reservas de tierras para la creación pueblos, a la vez que se estimaba que estas reservas no implicaban afectar los derechos de los arrendatarios, puesto que estos se verían favorecidos por la instalación de los centros poblados que valorizarían las tierras que más tarde comprarían.

La década de 1860 registró el mayor número de disposiciones oficiales en la materia dentro del período examinado: 51 entre 1850-1859, 120 entre 1860-1869 y 62 entre 1870-1879. Todavía a principio de los sesenta una parte de la legislación se refirió a cuestiones aún pendientes de resolución de la etapa rosista, como la regularización de la situación de los pobladores del Azul y los poseedores de algunos premios; también, al establecimiento de

condiciones a los ocupantes de terrenos públicos en general y a la formación y poblamiento de poblados (Muzlera, 1895: t. 1 y 2).

La ley de venta promulgada en noviembre de 1864<sup>33</sup> dispuso una división en zonas que comprendían el interior y el exterior del río Salado estableciendo diferentes precios para los cuales se siguió lo estipulado en un decreto de 1862 que había duplicado los de las leyes anteriores. La ley concedió a los subarrendatarios la posibilidad de comprar la parte de campo que ocuparan, cuestión que acarreó numerosas discusiones. La aplicación de la norma presentó varios obstáculos; el resultado fue que la mayoría de los arrendatarios públicos no se presentó a comprar pese a los plazos perentorios establecidos en la norma legal (Valencia, 2005: 103-110).

La normativa describía el procedimiento a seguir para la compra y el rol de la Oficina de Tierras en dicha operatoria, ya que era la que recibía las solicitudes y debía corroborar la condición de arrendatario o subarrendatario y realizar la liquidación. En caso de existir disputas por *“mejor derecho”* se resolvía en una audiencia con alguno de los ministros y el asesor o fiscal de gobierno. Una vez cumplidas esas formalidades se informaba al DT. Ello difería de lo establecido en disposiciones anteriores, por ejemplo, en una del año previo sobre terrenos en Chivilcoy que disponía que el mencionado departamento debía determinar, a partir de la mensura, la antigüedad de los pobladores y anunciar los terrenos vacantes para remate.<sup>34</sup>

La no injerencia del departamento en este caso probablemente se relacionaba con el hecho de que eran tierras situadas al interior de la frontera sobre las cuales ya se habían realizado mensuras y estarían ubicadas en el catastro. La normativa posterior reiteró este esquema, estableciéndose plazos para que la Oficina de Tierras

---

<sup>33</sup> *“Ley fijando el precio para la venta de tierras públicas”*, 12/11/1864; y *“Decreto reglamentando la venta de tierras dentro de la línea fronteriza”*, 16/11/1864 (Muzlera, 1895: t. 2).

<sup>34</sup> *“Decreto reglamentando la venta de las tierras del Partido de Chivilcoy y mandando mensurarlas”*, 28/3/1863 (Muzlera, 1895: t. 2).

Públicas publicara los listados de los arrendatarios cuyos contratos estaban vencidos y cuyas posesiones pudieran subastarse.

En el contexto de crisis de la producción lanar de 1866 se discutió en las cámaras legislativas la venta de las tierras arrendadas al interior de la frontera, derogándose la ley anterior y prohibiéndose la renovación de los contratos de arrendamiento en esa zona. Por una nueva ley de enero de 1867<sup>35</sup> se dispuso que los arrendatarios tendrían noventa días para comprar a partir del vencimiento de los contratos; asimismo, se reconocían los derechos de los subarrendatarios respecto de la superficie que ocupaban. Se establecieron tres modalidades para acceder a la propiedad: acreditar la condición de arrendatario o subarrendatario, la subasta pública y la venta privada, esta última realizada toda vez que las tierras no fueran compradas en subasta. Finalmente, en 1871 se sancionó la ley de venta de tierras al exterior de la frontera.<sup>36</sup> Se establecieron tres secciones y se dispusieron precios considerados moderados; además, se ordenó la venta en remate de todas las tierras que no fueran compradas por arrendatarios o subarrendatarios y luego, la venta privada. Se contempló la situación de los adquirientes que hubieran sido invadidos por los indios otorgándoles más plazos (Valencia, 2005: 117-140).

La aplicación de este *corpus* legal implicó la transferencia de derechos sobre terrenos fiscales a particulares y la extensión de la frontera productiva. Entre 1857 y 1876, a raíz de la instrumentación del Arrendamiento público se transfirieron derechos por cinco millones de hectáreas (una parte de las cuales ya era usufructuada por particulares), a la vez que se vendieron algo más de seis millones de hectáreas en el mismo período (Valencia, 2005: cap. 2 y 3). A excepción de lo dispuesto en uno de los decretos reglamentarios de la ley de Arrendamiento público que estableció la

---

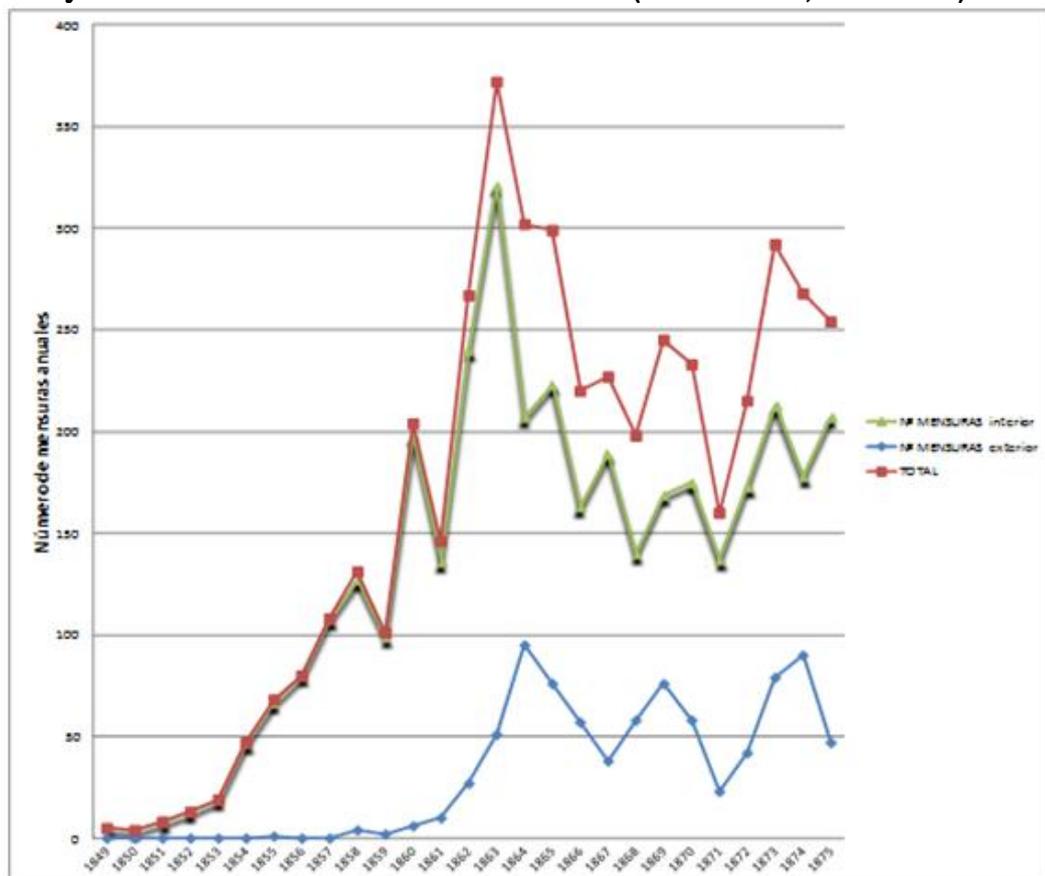
<sup>35</sup> “Ley de venta de tierras públicas dentro de la actual línea frontera”, 10/1/1867 (Muzlera, 1895: t. 2).

<sup>36</sup> “Ley sobre la venta de tierras públicas existentes fuera de la línea de fronteras, establecida por los decretos de 19 y 30 de julio de 1858”, 14/7/1871 (Muzlera, 1985: t. 2).

obligatoriedad de la mensura como requisito para la obtención de las escrituras, ella no fue dispuesta en las normativas de ventas posteriores (salvo en el caso de las realizadas al exterior de la frontera cuando se trataran de terrenos nunca antes mensurados). Sabemos que luego del restablecimiento del DT, especialmente desde 1854, se dio un aumento notable en el número de mensuras instruidas y examinadas por el mismo. El agrimensor P. Vergés había ofrecido algunas cifras acerca de este movimiento, relacionándolo con las leyes de tierras y con la expansión fronteriza de esas décadas (Vergés, 1967: 12).

Como se ve en el Gráfico 1, dicho incremento tuvo su punto máximo en el año 1863, desde entonces se observó una tendencia oscilante hasta 1875 pero siempre por encima de dos centenares habiendo partido a fines de la década de 1840 y comienzos de la siguiente con menos de una decena de operaciones por año.

**Gráfico 1: Mensuras instruidas y examinadas por el Departamento Topográfico al interior y exterior de la frontera establecida en 1858 (Buenos Aires, 1849-1875)**



Fuente: Elaboración propia en base a AHG (1947), Catálogo General de Mensuras.

Si se compara la cantidad de escrituraciones de tierras públicas por año (Valencia, 2005: cap. 2 y 3) con la de las mensuras instruidas y examinadas por el DT se ve que el número de las primeras fue considerablemente menor al de las mensuras realizadas. Por ejemplo, en el año 1863 se registraron 372 procedimientos de mensura en la repartición topográfica en tanto que, producto de ventas y arrendamientos públicos se dieron 97 escrituraciones. Es decir, aunque todas esas tierras se hubieran mensurado, no explicarían el incremento observado. Por otra parte, tampoco podría relacionarse estrictamente con la expansión territorial fronteriza dado que el mayor número de operaciones se dio al interior de la línea establecida en 1858. Las dificultades para la realización de las mensuras al exterior de la frontera eran conocidas por las autoridades; en un intercambio ocurrido entre el Jefe de la Oficina de Tierras Públicas, el Fiscal y el Asesor de Gobierno a raíz de la conveniencia de reconocer transferencias de concesiones hechas al exterior al de la línea de frontera, el Jefe de la Oficina de Tierras exponía:

“Es indudable que las mensuras son de gran conveniencia, porque pueden salvar muchas cuestiones, deslindando los terrenos concedidos. De otro modo los concesionarios no ocuparían precisamente las áreas que respectivamente se les hayan acordado, y habrá parajes en que sin ellas no podría determinarse los campos concedidos. Se tiene conocimiento de casos recientes en que al practicar las mensuras, se han encontrado las poblaciones fuera del campo cedido. Pero aunque esto es positivo, el plazo de cuatro meses es demasiado corto á juicio de esta oficina, pues **no siempre se encuentra agrimensor dispuesto á ir á puntos tan**

**distantes ó por otras dificultades inherentes á la operación (...)**.<sup>37</sup>

En este sentido es importante considerar la dinamización del mercado privado de tierras en el período, reflejo del mejor posicionamiento del *hinterland* de Buenos Aires en el mercado internacional. El número de operaciones entre particulares y el volumen de tierras negociadas creció en la década de 1850 con respecto a la anterior lo cual estaría indicando el fraccionamiento de la tenencia. En términos generales se mantuvo la cantidad de operaciones en la década siguiente, mostrando un nuevo incremento en la de 1870. A la vez que se afianzaba el mercado de tierras en zonas de “antigua” ocupación, se daba la constitución del mismo en las recientemente ocupadas. Durante este período los precios de las tierras públicas se mantuvieron por debajo de los de las privadas y, aunque todos habían aumentado, las diferencias tampoco eran tan grandes como para desestimular las transacciones entre particulares en zonas de *antigua* ocupación (Banzato, Barcos y D’Agostino, 2013).

Podría pensarse, entonces, que el impulso dado a la realización de los procedimientos de mensura no correspondió sólo a la iniciativa estatal sino que puede explicarse, también, por la dinamización del mercado privado de tierras. En este sentido, la continuidad en el funcionamiento de la repartición por más de tres décadas, durante las cuales el Estado había impuesto el deslinde y la demarcación de las propiedades como uno de los requisitos de acceso a los títulos, sumada a la estandarización de los procedimientos, habrían contribuido a legitimar su realización entre los propietarios. En este sentido, podemos coincidir con Garavaglia y Gautreau (2011) quienes sostienen que el perfeccionamiento y la precisión técnicos de los procedimientos de mensura se concretaría

---

<sup>37</sup> “Decreto sobre las concesiones hechas fuera de la línea de frontera con arreglo al decreto de 1° de Junio de 1858”, 20/9/1862 (Muzlera, 1895: t. 2). El destacado es nuestro.

a partir de la década de 1860, como respuesta a la demanda social de los propietarios cuyas tierras se venían valorizando.

### **Reflexiones finales**

En el contexto de transformaciones políticas, económicas, sociales e institucionales que se inauguró en la provincia de Buenos Aires luego de la caída del gobierno de Rosas y especialmente, desde su incorporación a la unidad nacional, la reorganización de la repartición encargada de los reconocimientos topográficos, la supervisión y el archivado de mensuras y la gestión de las obras públicas, entre otras, aparecía como una tarea fundamental para las autoridades provinciales que planteaban su restablecimiento en continuidad con el proyecto rivadaviano de 1824 y en oposición a lo realizado durante el rosismo

El examen de su funcionamiento sugiere que las atribuciones del DT en lo relativo a la operatoria con tierras públicas fueron ajustadas a partir de la creación de la Oficina de Tierras Públicas cuyo objetivo principal era la administración y recaudación de los cánones por los bienes (entre ellos los terrenos) fiscales, preocupación recurrentemente planteada en la legislación. A la vez, se adicionaban al DT otras funciones, resultado de reestructuraciones de otras oficinas y del aumento de las obras públicas. Producto en parte de esta situación, aunque es necesario continuar ahondando, se dio una reorganización que coincidió con una nueva expansión territorial provincial (que queda fuera de este período de estudio) y con la aplicación de otras leyes de traspaso de tierras públicas. Ello nos lleva nuevamente al planteo del funcionamiento de las agencias estatales y los diversos intereses/tensiones de los distintos actores dentro y fuera de las esferas estatales.