

## La política territorial y la estructura de la administración en relación con los pueblos de campaña en el período posrevolucionario: organismos centrales y locales

Territorial policy and public administration related to rural town at post revolutionary times: central and local agencies

Susana Cricelli

### Abstract

After the crisis on the '20s, the new administration, influenced by de Bs As elite, started a territorial policy for the knowledge and control of its territory. So that new organizations were created, which structure would change in order to skip their challenges. In that time new topographic institutions were created and complemented with local organizations, because they couldn't be able to aboard the whole territory with the human and economic resources they had. This article describes and analyzes this process, empathizing in local organizations of territorial management: the urban land commissions.

### Resumen

En los años que prosiguieron a la crisis del '20, la nueva Administración, influida por los pensamientos de la elite porteña, inició una política territorial tendiente a conocer y controlar su territorio de influencia. Se crearon organismos cuyas estructuras y competencias fueron modificándose a lo largo del tiempo, en función de alcanzar los objetivos propuestos. En ese contexto surgieron las instituciones topográficas, en un principio con una estructura centralizada, que luego fue complementada con organismos locales, ante la imposibilidad de abarcar la totalidad del territorio con los recursos humanos y económicos disponibles. El presente trabajo da cuenta de este proceso, enfatizando en los organismos locales de gestión territorial: las comisiones de solares.

administration - territorial policy - urban land commissions

historia de la administración - historia territorial - comisiones de solares

Arquitecta UNLP. Especialista en Ciencias del Territorio UNLP.  
Investigadora de la Unidad de Investigación n° 7. Instituto de Estudios del Hábitat – IDEHAB-FAU-UNL

## **52 1. Hipótesis general, objetivos y procedimientos:**

En el marco de la hipótesis general de la investigación grupal,<sup>1</sup> que guió el estudio de las transformaciones operadas en los pueblos de campaña en la primera mitad del siglo XIX, el presente trabajo tiene como objetivo avanzar en el análisis del proceso de conformación de la estructura de la Administración en relación con la política territorial delineada en esos años.<sup>2</sup>

Para esto, fue necesario analizar la relación entre los organismos que administraron el territorio en esa coyuntura: Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Comisión Topográfica (luego Departamento Topográfico) y Comisiones de Solares (organismos locales de administración territorial).

Esta relación se evidencia en la comunicación epistolar entre los organismos mencionados (es el caso de los informes realizados por el Departamento Topográfico y elevados al Ministro de Gobierno y las notas enviadas desde las Comisiones de Solares al Departamento Topográfico), así como también los Decretos emitidos por el Ministro de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires relacionados con la temática.

En cuanto a las fuentes mencionadas, cabe aclarar que existe cierta dispersión de la información: AGN<sup>3</sup> y APBHA<sup>4</sup> poseen parte de la documentación; al menos en los casos que se han estudiado no se han recuperado los registros que las Comisiones de Solares estaban obligados a realizar. El hallazgo de esta documentación hubiese sido de un valor considerable para la investigación, ya que nos daría la visión desde lo local, más cercana a la realidad.<sup>5</sup>

## **2. Las condiciones políticas:**

La política territorial delineada y consolidada en el período posrevolucionario, no puede entenderse aisladamente, sin considerar los condicionantes políticos, económicos, sociales

y productivos; asimismo, es de fundamental importancia su relación con el pensamiento hegemónico de la época<sup>6</sup> y con la posibilidad de contar con la aparición de nuevas técnicas —de mayor precisión— para la medición y representación del territorio, las cuales fueron instrumentos fundamentales para la materialización de la política mencionada. El escenario, entonces, se conforma con un Estado incipiente, con la necesidad de aumentar sus recursos<sup>7</sup> y por lo tanto, conocer, controlar y ocupar su territorio, fomentando la producción agropecuaria para aumentar tanto las exportaciones como los ingresos por Contribución Directa.<sup>8</sup> En estrecha relación, aparece la idea de construcción de ciudadanía en la campaña, que no puede pensarse fuera de los objetivos anteriormente mencionados: con el avance de la frontera, se incorporan tierras para la producción; a su vez, es necesario consolidar asentamientos humanos, censarlos y empadronarlos para las elecciones; conocer extensión y tipo de producción de cada propietario, con el fin de aplicar la mencionada carga impositiva. Asimismo, especialmente en el territorio de frontera, los habitantes legalmente domiciliados pueden ser reclutados para la milicia.

Para lograr estos objetivos, como ya hemos señalado, fueron determinantes los avances en las técnicas científicas de medición y representación del territorio, aunque no suficientes: la estructura administrativa tuvo que ir modificándose y adaptándose paulatinamente, en la búsqueda de un modelo operativo, eficaz y que implicara un gasto mínimo para un Estado todavía embrionario.

Desde el comienzo del gobierno de Martín Rodríguez se crearon organismos de gestión territorial dependientes del Ministerio de Gobierno, aunque fueron modificándose y adaptándose en función de los magros resultados obtenidos en algunos casos, como también por los abusos de poder local que contrarrestaban el poder central en este aspecto. En este sentido, a partir de 1821, la provincia de Buenos Aires reconstruyó y

actualizó su incipiente aparato administrativo, que hasta el momento arrastraba estructuras coloniales, superpuestas con embrionarios organismos nacionales. El gobierno que emerge luego de la crisis del año 20, con la figura de Rivadavia como Ministro de Gobierno, sentó las bases de una estructura administrativa y una política territorial que se consolidaría en el tiempo como política de Estado. Apenas nombrado en su cargo, en 1821,<sup>9</sup> ejecutará las políticas consensuadas por la élite cultural porteña e iniciará un período de creación y adecuación de la estructura administrativa necesaria para la aplicación de estrategias territoriales, con la creación del Departamento de Ingenieros-arquitectos, designando a Próspero Catelín como Jefe del mismo.

En el artículo 3º del decreto de creación, se consigna como encargo al flamante departamento la construcción de una carta de la provincia de Buenos Aires, tarea que difícilmente podía llevar a cabo, sin contar con una sólida estructura administrativa, con personal técnico idóneo y con la asignación de recursos correspondientes.

Posteriormente, durante el ministerio de Gobierno de J. M. García, se conforma un nuevo organismo para la administración del Territorio: la Comisión Topográfica (creada en 1824),<sup>10</sup> que se transformará durante la presidencia de Rivadavia en Departamento Topográfico,<sup>11</sup> para ser absorbido definitivamente en 1875 por la oficina de Geodesia de la provincia.<sup>12</sup>

### 3. Primeras acciones institucionales para el conocimiento del territorio:

#### 3.1. La creación de la Comisión Topográfica

Con la conformación de la Comisión Topográfica se inicia una política territorial que se extendería en el tiempo, consolidándose como política de Estado,<sup>13</sup> independientemente de los cambios de gobierno.

Hasta su creación, eran los Jueces de Primera Instancia de Campaña quienes tenían

competencia para el otorgamiento de tierras rurales. Los Juzgados de Primera Instancia de Campaña fueron suprimidos un mes antes de la instauración de la Comisión Topográfica, con el decreto del 9 de Agosto de 1824, lo cual denota una relación directa con la creación de la CT, como también la intención de reordenar la administración del territorio, evitando superposición de jurisdicciones.

En sus inicios, la Comisión<sup>14</sup> tiene una estructura centralizada, con sede en la ciudad de Buenos Aires y se comunica epistolarmente, intentando el contacto directo con los propietarios. Uno de sus primeros actos, apenas creado el organismo, es la redacción de una circular dirigida a los titulares de las tierras de campaña<sup>15</sup> comunicando el plan de acción futuro. En ella se postula que la campaña será el

*teatro principal de sus operaciones y que no existe intención alguna de causar perjuicio, gastos ni alteración de dimensiones de sus propiedades. Pero como no conocen con exactitud la localización de las mismas, y con el fin de construir el plano topográfico de la provincia, necesitan que aporten los datos de ubicación y delimitación consignados en las escrituras, garantizando la inamovilidad de los mojones existentes; señalando los beneficios que la construcción de este plano traería a los propietarios.*<sup>16</sup>

El Estado entonces, es ...el único capaz de disponer los medios conducentes a remediarlos tiene el deber de proteger a los propietarios y la intención de favorecer la industria. Por eso crea la Comisión Topográfica la cual, con sus conocimientos de geodesia, puede fijar con exactitud límites de grandes extensiones.

En esta Primera Circular, la Comisión topográfica hace explícito un proyecto orientado a la concreción del plano topográfico de la provincia de Buenos Aires:

1º Realización de un Croquis de campaña, en base a los datos que solicitan en la Primera Circular (dimensiones, límites y rumbos que se consignan en los títulos de propiedad).

54 2° Trabajo de campo: verificación y completamiento de datos.

3° Construcción de la *Carta de la provincia de Buenos Aires*, con los partidos, las suertes de chacras y estancias; consignan caminos, ríos, arroyos y cañadas.

4° Promulgación de la ley sobre uniformidad y fijeza de mojonos.

Este primer documento muestra la intención del Estado de conocer y controlar el territorio. Es claro que deben persuadir a los dueños de las tierras para que acerquen la información, ya que el Estado no tiene recursos para llevar a cabo toda la gestión por sus propios medios. El obstáculo es la resistencia de los propietarios; esta resistencia puede tener dos motivos: por un lado, la desconfianza en relación a la modificación de los límites de su propiedad y, por otro lado, son los propietarios quienes deben acercarse a la ciudad de Buenos Aires a la Comisión para aportar la información de sus títulos de propiedad; alternativamente, esta gestión se fue canalizando a través de los Juzgados de 1ª Instancia de Campaña, quienes elevaron los expedientes a la Comisión, hasta la supresión de los mismos.

En el Informe elevado al Ministro de Gobierno por la Comisión Topográfica a dos años de su instauración,<sup>17</sup> podemos verificar cómo se ha plasmado el pensamiento de la élite gobernante en la aplicación de las políticas territoriales; en este sentido, en la primera parte del documento se justifica la creación del organismo, basándose en la

*necesidad que se tenía de una carta donde se detallasen con alguna exactitud los pueblos, los arroyos, lagunas y demás objetos topográficos de la provincia. La ilustración del País lo reclamaba y lo hacían indispensable sobre todo el arreglo a contribuciones, la defensa común la seguridad y orden interior del Estado, las obras públicas y el respeto particular debido a las propiedades territoriales cuyos límites estaban expuestos a continuas aberraciones. La incertidumbre que ofrecían los títulos, de donde debieran nacer los pleytos cuyo único término sería la mutua enemistad y ruinas de las familias.*

*(...) Por este medio el territorio de la Provincia de Buenos Ayres con la oportunidad que presenta la regularidad de su suelo ofrecerá el modelo de una carta permanente y un ejemplo de división territorial en que están a la vez ligados el interés del Estado, el del público y el progreso de las ciencias. Asimismo, refuerza nuestra hipótesis de la búsqueda de generación de recursos para el Estado:*

*La comisión a contribuido a los intereses del fisco con el descubrimiento de nuevos terrenos del Estado, despertando en los poseedores de tierras un legítimo derecho,...de adquirirlas en enfiteusis y bajo la garantía del la ley. Seguidamente, este informe hace una reseña de los trabajos realizados, a través de la cual podemos ver que su actividad se centró en 3 áreas principales:*

*Hasta la fecha ha examinado 76 mensuras, ha dado curso a 299 denuncias y se ha informado en 16 pleitos? o cuestiones sobre terrenos, El Depósito topográfico se ha principiado con buen suceso: se han copiado en el DT cuantos planos se han podido obtener, cualquiera que haya sido su origen y confianza que hayan merecido. Y con esta asiduidad se ha adelantado a este depósito 23 planos de pueblos y ciudades, 120 topográficos y corográficos y 23 hidrográficos, entre los cuales hay un gran número de conocida exactitud y utilidad. (...) Independientemente de estos trabajos particulares los individuos del departamento han practicado diferentes reconocimientos y trazados en Morón, Quilmes, San Pedro y Guardia de Luján, conforme ha sido evidenciado por la superioridad.*

Del análisis de este informe se desprende que la Comisión Topográfica realizó avances significativos en la representación de sectores del territorio en una escala global, a partir de reunir los documentos existentes y construyendo representaciones más precisas,<sup>18</sup> y si bien en los años posteriores continuó trabajando de ese modo difícilmente podía concretar el relevamiento minucioso de los terrenos de propiedad privada de toda la campaña bonaerense, cuya dimensión

excedía a la capacidad instalada de este organismo.

Era imprescindible, por lo tanto, la adaptación de la estructura de gestión a la realidad de un territorio extenso,<sup>19</sup> que permitiese generar nuevos canales de comunicación entre el propietario individual y el organismo central, dando lugar a la creación de organismos a nivel local: las Comisiones de Solares cuya actuación se centraba sobre aquellos sectores donde la intervención era más difícil: los pueblos y sus ejidos.

### 3.2. Las Comisiones de Solares: Origen, Funciones

Las Comisiones de Solares de pueblos de Campaña fueron creadas por el Decreto del 19 de Octubre de 1825. Se trata de un organismo de gestión territorial local, de composición mixta (integrada por el Juez de Paz<sup>20</sup> del pueblo y 3 propietarios "destacados" de la sociedad local), que actúa como articulador entre la Comisión Topográfica (CT) y los habitantes del pueblo, ya sean propietarios efectivos o potenciales –tanto de solares como de quintas y chacras–. El Juez de Paz sería el encargado de proponer a los miembros de la Comisión, que posteriormente aprobaría la CT. En este sentido, y en función de lo solicitado por el organismo central, las primeras acciones de las Comisiones de Solares se orientaron al relevamiento de títulos de propiedad; posteriormente, se ocuparon de la regularización de terrenos otorgados en merced, generalmente después de una reorganización del trazado de los pueblos realizada por funcionarios del Departamento Topográfico.<sup>21</sup>

Una vez registrada la tierra efectivamente ocupada y en función de las Instrucciones<sup>22</sup> dadas por el organismo (20 de Noviembre de 1828) las Comisiones de Solares se encargaron de la recepción de solicitudes y adjudicación de solares, quintas y chacras situados en tierra fiscal. Asimismo, gestionaban la aprobación de loteos privados ante el Departamento Topográfico. El procedimiento era el siguiente:

El interesado debía presentarse ante la Comisión de Solares de su pueblo y realizar la denuncia de terreno baldío y solicitud de adjudicación; la Comisión notificaba a los propietarios de los solares vecinos, en función de verificar su desocupación; en el caso de suertes de quintas y chacras, debía realizarse una mensura a cargo de un Agrimensor profesional. Posteriormente, la Comisión elevaba las solicitudes al Departamento Topográfico, el cual definía su asignación. Era obligación de las Comisiones de Solares llevar un registro de tierras otorgadas<sup>23</sup> Si las tierras no eran ocupadas en el término de un año, quedaban libres de ser readjudicadas.

En suma, las Comisiones de Solares tenían competencia para:

- Adjudicación de tierras fiscales en enfiteusis<sup>24</sup> en los pueblos y su ejido.
- Control de edificaciones privadas: Otorgamiento de licencias de edificación.<sup>25</sup>
- Control del Espacio público: de línea municipal, trazado de calles, plazas, etc
- Solicitud de delineaciones, demarcaciones y/o rectificaciones del trazado, tanto del casco urbano como del ejido.
- Gestión de solicitudes de subdivisión por parte de propietarios de estancias para la concreción de emprendimientos por parte del sector privado.

Se ha detectado que la actividad de las Comisiones de Solares no fue homogénea en todos los pueblos de campaña, pudiendo establecerse diferentes patrones de acción en función a los siguientes parámetros:

- a) *Origen*: Pueden diferenciarse los pueblos surgidos de guardias y fortines de frontera, de asentamientos religiosos (reducciones).
- b) *Antigüedad*: pueblos de antigua fundación o pueblos de nueva fundación (relacionados con el avance de la frontera).
- c) *Grado de ocupación*: en directa relación con la antigüedad del asentamiento, el proceso de subdivisión del suelo es más consolidado en los

pueblos de antigua fundación que en los de frontera.

d) *Propiedad de la tierra*: las Comisiones de Solares intervienen solamente en el mercado de tierra fiscal y en el ordenamiento del espacio público.

Estos parámetros mencionados determinan la proporción de tierra fiscal en relación a la tierra privada, condicionando el grado de injerencia de la Comisión en su territorio de influencia. En este sentido, el rango de acción va desde los casos de pueblos de nueva fundación, como en Dolores,<sup>26</sup> donde la CS adjudica la totalidad de lotes urbanos, quintas y chacras; completamiento y regularización, como en el caso de Chascomús acciones sobre el espacio público en pueblos consolidados como San Nicolás; o como mero interlocutor entre el emprendedor privado y el organismo central (Departamento Topográfico), tal como ocurrió en San José de Flores.

La acción realizada tuvo un amplio desarrollo, se ha podido constatar la creación de Comisiones de Solares en los siguientes pueblos del área pampeana.<sup>27</sup> Baradero, Capilla del Carmen, Chascomús, Dolores, Ensenada, Exaltación de la Cruz, Guardia de Luján, Guardia de Salto, Guardia del Monte, Isla, Junín, Las Conchas, Magdalena, Monte, Morón, Navarro, Pilar, Quilmes, Ranchos, San Isidro, San Nicolás, San Pedro, Salto, San Fernando, San José de Flores, Zárate.

### 3.3. Composición de las Comisiones de Solares

Como hemos mencionado, las CS se conformaban hasta 1828 por el Juez de Paz del Pueblo y vecinos destacados propuestos por éste. Cabe señalar que su composición no era estable: pueden verificarse sucesivas renunciaciones y nombramientos en el período de su funcionamiento (hasta 1856, año de constitución de las municipalidades).

Si consideramos el caso de Dolores, la figura de Ramón Lara es central en la conformación del pueblo y en la acción de las CS: nacido en 1771 en los pagos de Magdalena, en 1814 fue

destacado en Chascomús como Capitán de Milicias, para luego, en 1816 ser nombrado Comandante de Blandengues de Frontera. En 1818, funda el pueblo de Dolores en tierras donadas por Carmona; luego de un ataque aborigen, el pueblo es refundado, ya con su trazado definitivo,<sup>28</sup> en 1825. Como fundador del pueblo, es integrante de la CS, junto a Antonio González. En 1831, González es reemplazado por Santos Paz y Manuel Sánchez. Lara continúa ejerciendo hasta su muerte, en 1834.

Si consultamos en registro de propietarios, y la reconstrucción cartográfica realizada por Omar Loyola en base a las solicitudes (figs. 1 y 2), encontramos que los vecinos mencionados se han hecho poseedores de importantes extensiones de tierra dentro del pueblo: sumada a la estancia que poseía previamente, Ramón Lara recibe de la Comisión de Solares 2 quintas de 200 x 200 varas y una chacra de 400 varas x 400 varas; Ignacio Lara, 1 solar en la manzana 20 de 50 x 50 varas.

Veamos qué sucede con los restantes miembros de la Comisión de solares de Dolores:

Manuel Sánchez recibe 2 solares de 50 x 50 varas (manzana 1 y quinta 18), una quinta de 200 x 200 varas y 2 chacras de 400 x 400 varas cada una.

En cuanto a Santos Paz, 2 solares en la manzana 26 y en la quinta 16; 1 quinta n° 3 (200 x 200); Rufina Paz, 2 solares en la manzana 21; Juan Francisco Paz, 2 chacras de 400 x 400.

Antonio González, recibe 2 quintas (400 x 400 varas) y 4 solares en la manzana 5 (100 x 100 varas), Juan Ángel 1 solar en la manzana 46, 1 chacra; Pedro González, 1 chacra (400 x 400 varas); Juan Andrés, 1 solar en la manzana 22 (50 x 50 varas); Vicente, 1 solar en la manzana 50; Martín, 1 chacra (400 x 400 varas).

En el pueblo de Chascomús, la primera Comisión de Solares fue integrada en 1825 por Felipe Estrada (juez de paz de campaña),

Joaquín Campana, Gregorio Marín y Juan Andrada. En 1826, Marín es reemplazado por Mariano Olivares. A partir de 1829, la Comisión es presidida por José Arenales, y José Antonio Capdevila reemplaza a Campana. En 1834, se incorporan Juan Carlos Sandoval y Francisco Villarino, continuando Arenales como presidente.

Según el registro topográfico de 1833 y el relevamiento realizado por BANZATO (2000), Capdevila, Marín y Andrada eran dueños de estancias en las inmediaciones del pueblo. No se ha podido constatar la posesión de lotes urbanos o en el ejido circundante al sector urbano. Los datos encontrados en la biografía de Francisco Villarino nos ayudan a ilustrar el perfil de los integrantes de las Comisiones de Solares:

*Militar y hacendado, nacido en Buenos Aires el 17 de septiembre de 1787... Reside en Chascomús; posee estancias en Magdalena y en Azul. (...) en 1832 es nombrado Juez de Paz y en 1835, Comandante del Escuadrón de Caballería de Dolores. Participa en la Revolución de los Libres del Sur.<sup>29</sup>*

De todo esto se desprende que las Comisiones estaban integradas por grupos de notables del lugar que generalmente utilizaban su poder e influencia para capitalizar en provecho propio las acciones del organismo.

### 3.4. Problemas de funcionamiento

De la comunicación epistolar entre las Comisiones de Solares y el Departamento Topográfico surgen dos datos importantes que revelan las limitaciones del sistema instituido:

Por un lado, el grado de desconocimiento del territorio alcanzaba no sólo al gobierno central, sino también a las autoridades locales: en respuesta a la solicitud de límites de partidos enviadas por la CT a los Jueces de Paz,<sup>30</sup> se detectan casos en los cuales no pueden precisar límites, como así también superposición de partidos; tal es el caso del Partido de San Lorenzo de Navarro: el Juez de Paz M. Beliexa, en su nota dirigida al

Departamento Topográfico declara *...no conocemos límites, ni términos fijos por la causa que el partido de San Salvador de Lobos lo tiene estrechado, y hace como semicírculo, de donde resultan varias controversia,<sup>31</sup> por lo que solicitan que la Comisión Topográfica realice el deslinde.*

En otros casos, reclaman no haber recibido la solicitud mencionada, respondiendo 4 meses después al requisito, a 8 días de haber sido enviada una segunda nota por parte de la CT. Este caso denota la existencia de otro condicionante: el problema de la comunicación entre el Organismo Central y las Jurisdicciones de Campaña.

Por otro lado, es importante señalar el rol de los Jueces de Paz en relación a las Comisiones de Solares. La figura del Juez de Paz<sup>32</sup> fue adquiriendo un poder absoluto en su territorio de influencia; al principio se intentó contrarrestar esta influencia con la creación de las comisarías de campaña, aunque en 1830 éstas pasaron a depender de la justicia local. Seguramente esta concentración de poder fue uno de los motivos que llevaron a la desvinculación de los Jueces de Paz como presidente de las Comisiones de Solares en 1828,<sup>33</sup> ya que la estrategia planteada en un principio por el gobierno central, donde implícitamente se intercambiaban recursos humanos por poder político, fue desequilibrándose a favor del poder local, situación que el gobierno central intenta contrarrestar con el decreto mencionado. De todos modos el ministro de Gobierno fundamentó su decisión a partir de consideraciones funcionales que ocultaban problemas más profundos:

*El gobierno ha sido advertido del perjuicio que resulta al servicio público y a la mejora de los pueblos de campaña, por la movilidad y corta duración de los miembros que componen las comisiones de solares. Las grandes atenciones que exige la judicatura de Paz hacen, por otra parte, incompatible su ejercicio con el expediente de la Comisión de solares, cuyo cargo debe empeñarse por individuos, que a conocimientos especiales unan la experiencia*

que da el manejo práctico de aquellos negocios.<sup>34</sup>

De todos modos esta situación excede a la figura del Juez de Paz y nos plantea problemas propios de la conformación de los pequeños grupos de notabilidad local y su relación con la estructura social imperante: en los casos estudiados, pueden verificarse superposición de injerencias, luchas de poder, que influyeron en la conformación del territorio: la elite que conformaba las CS, en algunos casos,<sup>35</sup> utilizaba su poder para la especulación, quedándose con lotes, quintas y chacras de ubicación estratégica, frente a pobladores legalmente propietarios pero que no podían "defenderse", por tratarse en la mayoría de los casos, de quinteros y/o labradores iletrados.

#### 4. Consideraciones finales

Del análisis del proceso de organización de la administración territorial en el período posrevolucionario, emergen distintas cuestiones a considerar:

Como primer punto, la organización de la administración responde a la necesidad de crear y consolidar un Estado con poder sobre su territorio, sus recursos y su población, en un momento en el cual conviven estructuras coloniales preexistentes con la incorporación de una estructura moderna, con división de poderes (creación de la Honorable Junta de Representantes, Gobernador con ministerios y un nuevo poder judicial el cual, fundamentalmente a nivel local, aún asume competencias del Poder Ejecutivo: la figura del Juez letrado de Primera Instancia de Campaña, luego de sólo 3 años de existencia, es reemplazada por las comisarías de campaña las cuales, en un principio, dependían directamente del Ministerio de Gobierno, pero luego pasan a depender del Juez de Paz local.

Esta intención de crear un poder centralizado se ve contrarrestada u obstaculizada por el desconocimiento tanto de la comarca bonaerense como de la población, por lo que los objetivos se orientan precisamente a

construir la ciudadanía y conocer el territorio. En este marco, la creación de la Comisión Topográfica como organismo consultivo y la posterior institucionalización del mismo al convertirse en Departamento Topográfico, dependiente del Ministerio de Gobierno fue la primera acción orientada a alcanzar estos objetivos. Sin embargo, en función de las dificultades encontradas, resultó necesario que el gobierno central delegue poder en representantes locales, que tenían la posibilidad de concretar algunos de los objetivos planteados.

Los responsables del Departamento Topográfico plantearon dos estrategias: por un lado, la formación de técnicos que en el futuro pudiesen asesorar a la administración local en la gestión del territorio:

*...el nuevo arreglo que se ha dado al Departamento Topográfico (...) que sin gravamen o aumento de gastos tenga un plantel de jóvenes que en clase de alumnos (...) a hacer uso de sus conocimientos teóricos y adelanten en el estudio de las Ciencias Exactas. Con esta preparación, cuando convenga a la Nación dar mayor extensión a los trabajos de este Departamento, ella puede contar con un número de individuos capaces de secundar en los diferentes puntos del territorio las miras de la autoridad y trabajar (...) con aquella uniformidad que es hija del conocimiento y que tanto contribuye a la perfección de los métodos.<sup>36</sup>*

Este párrafo del informe del Departamento Topográfico de 1826 revela la intencionalidad de consolidar una estructura administrativa más compleja y descentralizada para la gestión territorial y tendiente a superar los obstáculos de la centralización que hemos mencionado.

Pero, al tratarse de un proceso que podría concretarse al menos a mediano plazo, y dada la urgencia de concretar los objetivos planteados en la creación del DT, se recurre a la creación de las mencionadas Comisiones de Solares, aprovechando las estructuras de poder existentes en la organización social de



cada pueblo de campaña. Es por eso que, en un principio, se nombra al Juez de Paz de Campaña como presidente de la CS de su pueblo, situación que se volvió contraproducente ya que, en algunos casos, el Juez de Paz se tornó una figura con exceso de poder local, que difícilmente podía contrarrestarse desde el gobierno central (recordemos las amplias competencias de los jueces de paz: presidente de las CS, recaudadores de impuestos, jefe de la comandancia).

Los resultados de la actuación de las CS se reflejan en la configuración territorial de los pueblos de campaña, en los que, aún existiendo una compleja organización social, el peso relativo del Juez y de la élite local definió la estructura de la propiedad de la tierra.

## Notas y bibliografía

<sup>1</sup> Este artículo es parte de una investigación realizada en el ámbito del Instituto de Estudios del Hábitat de la FAU UNLP que intenta, a partir del estudio de casos (Dolores, Chascomús, San Nicolás) verificar la acción del Departamento Topográfico y las Comisiones de Solares en las primeras décadas de la etapa posrevolucionaria: "Construcción, organización y representaciones del territorio de la pampa anterior (1821-1850)", dirigido por el Dr. Fernando Aliata

<sup>2</sup> Cabe aclarar que el trabajo se encuentra en una fase exploratoria y no pretende un alcance explicativo en esta instancia.

<sup>3</sup> Archivo General de la Nación

<sup>4</sup> Archivo Histórico de la Provincia de Bs. As "Ricardo Levenne"

<sup>5</sup> De hecho, las reconstrucciones realizadas son hipotéticas, ya que no son completas, dado la falta de datos totales o generales.

<sup>6</sup> Sobre el pensamiento de la elite gobernante durante el período ver el clásico trabajo de BAGÚ, Sergio (1966). *El plan económico del grupo rivadaviano (1811-1827)*, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral. El desarrollo de la fisiocracia y su influencia en la elite gobernante de Buenos Aires puede consultarse también en ALIATA, Fernando (2006). *La ciudad regular. Arquitectura, programas e instituciones en el Buenos Aires posrevolucionario (1821-1835)*, Buenos Aires, Editorial UNQUI, Universidad de Quilmes.

<sup>7</sup> Recordemos que luego de la crisis de 1820 la decisión estratégica de conservar la Aduana fue aceptada por las demás provincias a condición de que la provincia de Buenos Aires se hiciese cargo de la deuda nacional.

<sup>8</sup> La contribución directa es el impuesto que reemplaza al diezmo, aplicable a todas las actividades: comercio, agricultura, producción pecuaria y producción manufacturera.

<sup>9</sup> Decreto del 3 de Octubre de 1821, firmado por Rivadavia como Ministro de Gobierno.

<sup>10</sup> La Comisión Topográfica se conforma con el decreto del 16 de Septiembre de 1824, integrada por Vicente López como Director y los Agrimensores Felipe Senillosa y José María Romero.

<sup>11</sup> Decreto de octubre de 1826.

<sup>12</sup> ALIATA, F. y LIERNUR, J.F. (dir) (2004). *Diccionario de Arquitectura en la Argentina*, Buenos Aires, Clarín/IAA/UBA.

<sup>13</sup> Como señalan ALIATA (op. cit.) y CANSANELLO, Oreste (2003). *De súbditos a ciudadanos. Ensayo sobre las libertades en los orígenes republicanos*. Buenos Aires, 1810 -1852, Buenos Aires, Imago Mundi, tanto la estructura de la administración como la política territorial tuvieron continuidad desde 1821, con el gobierno provincial, hasta la caída del Gobierno de Rosas.

<sup>14</sup> Se crea como un organismo consultivo; en 1826, se transforma en el Departamento Topográfico, dependiente del Ministerio de Gobierno.

<sup>15</sup> Archivo Histórico R. Levenne. Sección Departamento Topográfico. (Cuerpo 49 - Anaquel 2 - Legajo 1 - n. 21-28.

<sup>16</sup> Argumentan que hasta el momento los límites de sus propiedades son inciertos (existencia de pleitos entre vecinos, reiterados gastos en mensuras, etc) y que el desarrollo del plano topográfico eliminaría conflictos, con lo cual los recursos destinados a pleitos y juicios serían utilizados en la producción.

<sup>17</sup> Informe de la Comisión Topográfica al Exmo Ministro de gobierno. Marzo de 1826. AHPBA. Sección Departamento Topográfico. Cuerpo 49 – anaquel – Legajo 1-nº41

<sup>18</sup> Realizadas por agrimensores dependientes de la Comisión

<sup>19</sup> Y aún así, fue un proceso que llevó nueve años hasta lograr la concreción del Primer Registro Topográfico de la Provincia: La intención de la construcción de la carta de la provincia fue enunciada por primera vez en 1824; el primer registro es de 1833

<sup>20</sup> La figura del Juez de Paz de Campaña es instituida en 1822. Como señala CANSANELLO, los cargos eran ocupados por vecinos propietarios que pudieran leer y escribir.

<sup>21</sup> Ver ALIATA, Fernando, (LOYOLA, Omar colaborador) (2005). "La acción del Departamento Topográfico y las Comisiones de Solares en la consolidación de los poblados bonaerenses. Dolores entre 1821 y 1838", en BATTICUORE, Graciela; GALLO, Klaus y MYERS, Jorge, *Resonancias románticas. Ensayos sobre historia de la cultura argentina (1820 –1890)*, Buenos Aires, EUDEBA.

<sup>22</sup> Las Instrucciones mencionadas fueron redactadas luego de 3 años de pedidos de las CS: aunque el DT había redactado decretos respecto al otorgamiento de tierras, no existía hasta ese momento una normativa precisa que regule las acciones de las CS.

<sup>23</sup> En los casos analizados por el equipo de investigación (Chascomús, Dolores y San José de Flores) no se ha hallado la documentación que presuntamente registraba las acciones de cada Comisión de Solares.

<sup>24</sup> Decreto del 3 de Febrero de 1827, Art 2º: *Las mismas Comisiones quedan facultadas para repartir en enfiteusis y bajo tasación (...) las suertes de quintas y chacras que se hallen comprendidas en la parte baldía de los ejidos correspondientes a estos pueblos*. AHPBA, Sección Departamento Topográfico. Cuerpo 49 - Legajo 1 - nº41

<sup>25</sup> Decreto del 28 de Agosto de 1827, firmado por el Ministro de Gobierno Dr. Julián Agüero, arts. 1º, 2º: *Las licencias para edificar en los pueblos de Campaña ....se pedirán en todos los pueblos ante las Comisiones de Solares respectivas.* "Las Comisiones de Solares de los Pueblos de Campaña quedan facultadas para conceder las licencias que ante ellas se soliciten para edificar, cuidando que las delineaciones se practiquen con arreglo al plano e instrucciones que a tal efecto pedirán al Departamento Topográfico. Fuente: AHPBA, Sección Departamento Topográfico

<sup>26</sup> ALIATA, Fernando (2005). "La acción del Departamento Topográfico", *Op. cit.*

<sup>27</sup> Fuentes: Archivo Levenne, AGN, Dirección de Geodesia de la Provincia de Bs. As.

<sup>28</sup> Realizado por el Ingeniero José María Romero.

<sup>29</sup> CUTOLO, Vicente Osvaldo (1985). *Nuevo diccionario biográfico argentino (1750-1930)*, Buenos Aires, Editorial Elche.

<sup>30</sup> Mayo de 1826.

<sup>31</sup> AHPBA. Sección Departamento Topográfico. Cuerpo 49 - anaquel 2 - Legajo 1 - n. 29 a 51.

<sup>32</sup> El cargo de Juez de Paz se crea mediante un decreto del 24/12/1821 en reemplazo del Cabildo como institución; posteriormente, se agregan atribuciones tales como comandancia de la milicia del partido, la jefatura policial desde 1830, la recaudación de rentas (atribuciones que le dieron gran influencia) La jerarquización de la función se produce con Rosas. Responden directamente al gobierno central, sin autonomía.

<sup>33</sup> Decreto del 20 de Agosto de 1828. Fuente: AHPBA.

<sup>34</sup> *Ibidem.*

<sup>35</sup> Particularmente en Chascomús.

<sup>36</sup> Informe de la Comisión Topográfica al Exmo. Ministro de gobierno. Marzo de 1826. AHPBA. Sección Departamento Topográfico. Cuerpo 49 - Legajo 1 - n. 41.

ALIATA, F. y LIERNUR, J.F. (dir), SILVESTRI G. y CRISPIANI A. (coordinación académica) (2004). *Diccionario de Arquitectura en la Argentina*, Buenos Aires, Clarín/IAA/UBA, 6 tomos.

ALIATA, Fernando, (LOYOLA, Omar colaborador) (2005). "La acción del Departamento Topográfico y las Comisiones de Solares en la consolidación de los poblados bonaerenses. Dolores entre 1821 y 1838", en BATTICUORE, Graciela; GALLO, Klaus y MYERS, Jorge, *Resonancias románticas. Ensayos sobre historia de la cultura argentina (1820-1890)*, Buenos Aires, EUDEBA.

ALIATA, Fernando (2006). *La ciudad regular. Arquitectura, programas e instituciones en el Buenos Aires posrevolucionario (1821-1835)*, Buenos Aires, Editorial UNQUI, Universidad de Quilmes.

BAGÚ, Sergio (1966). *El plan económico del grupo rivadaviano (1811-1827)*, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral.

CANSANELLO, Oreste Carlos (1995). "De súbitos a ciudadanos. Los pobladores rurales bonaerenses entre el antiguo régimen y la modernidad", en Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana "Dr. Emilio Ravignani", Tercera serie, n. 11, p.: 113-139.

CANSANELLO, Oreste Carlos (2003). *De súbitos a ciudadanos. Ensayo sobre las libertades en los orígenes republicanos. Buenos Aires, 1810 -1852*, Buenos Aires, Imago Mundi.

CUTOLO, Vicente Osvaldo (1985). *Nuevo diccionario biográfico argentino (1750-1930)*, Buenos Aires, Editorial Elche.

ESTEBAN, F. (1962). *El Departamento Topográfico de la Provincia de Buenos Aires, Bs. As, Ed. del autor.*

DÍAZ, Benito (1959). *Juzgados de Paz de Campaña de la Provincia de Bs. As. (1821-1854)*, Serie Monografías y Tesis, Facultad de Humanidades y Cs. de la Educación, Depto. de Historia, La Plata, Ed. UNLP.

GARAVAGLIA, Juan Carlos (1999). *Pastores y labradores de Buenos Aires*, Buenos Aires, IEHS, Ed. De la Flor, Univ. Pablo Olavide.

GARAVAGLIA, Juan Carlos (1999). *Poder, conflicto y relaciones sociales. El Río de la Plata, XVIII-XIX*, Buenos Aires, Ediciones Homo Sapiens.

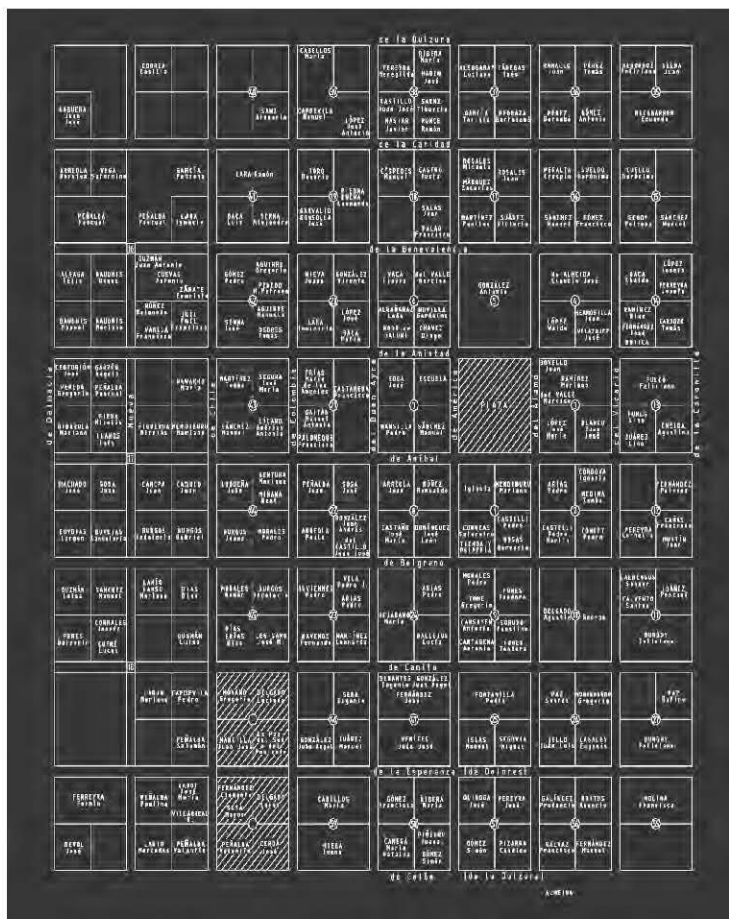
NEWTON, Jorge (1972). *Diccionario biográfico del campo Argentino*, Buenos Aires.

PICCIRINI, Romay Gionello (1972). *Diccionario Histórico Argentino*, Buenos Aires, Ediciones Históricas Argentinas.

### Fuentes documentales

Archivo General de la Nación. Sala X.

Archivo histórico de la Provincia de Bs. As. Sección Departamento Topográfico



Figs. 1 y 2. Lotes adjudicados en el pueblo y ejido de Dolores. Reconstrucción realizada por Omar Loyola