

## **PROYECTO POLITICO Y PLANIFICACION EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. ( 1876 - 1890 ).**

**Arq. René Longoni, Arq. Juan Carlos Molteni, Arq. Virginia Galcerán.\***

Imaginando una vista aérea del sudoeste bonaerense, apreciaríamos, aún hoy, un cambio notable en la organización espacial del territorio bonaerense, que aparece ahora rigurosamente subdividida por medio de una retícula cuadrícula, con módulos de 10 kilómetros por lado y orientada a medio rumbo. En esto es igual al resto de la provincia, que, desde Garay en adelante, fraccionó la tierra siguiendo las paralelas y perpendiculares a la línea de costa del Río de la Plata. El territorio a que nos referimos, abarca unos 50. 000 km<sup>2</sup> , un quinto de la superficie provincial. Se extiende desde la “zanja de Alsina” hasta el río Negro y desde el Océano hasta el quinto meridiano, contado al occidente de la ciudad de Buenos Aires y que fuera instituido en 1878, como límite oeste de la Provincia.

Traspasado este último e ingresando a los ex territorios nacionales, incluso a parte de las provincias de Córdoba, San Luis y Mendoza, la retícula gira a rumbo verdadero y sus lados siguen a meridianos y paralelos. ( figura 1 )

Esta extensa región era, a fines de la década de 1870, un territorio no conquistado, poco y mal conocido y aún recorrido por “partidas” y “malones”.

Años antes, en agosto de 1867, una ley del Estado Nacional había dispuesto el corrimiento de la frontera hasta los ríos Neuquen y Negro, con el objetivo de incorporar estas tierras desérticas y aún en poder del indio, a la producción agroganadera, paso indispensable en el fortalecimiento del proyecto político para una Argentina exportadora de alimentos y materias primas al mundo industrializado.

La introducción al mercado mundial de nuestro país, requería disponer de tierras aptas y de la suficiente mano de obra capacitada para la producción agrícola, además de transporte eficiente para sacar con premura la producción al exterior. Era necesario construir puertos y silos, instalar ferrocarriles, promover la inmigración de campesinos y brindarles tierra y medios para su asentamiento permanente.

El ideal de un país agrícola, poblado por gente sedentaria, pacífica y aceptablemente culta, había sido expuesto, desde Alberdi en adelante, por toda la élite gobernante, durante las décadas posteriores a la caída de Rosas en Caseros.

En ese sentido, y entre 1850 y 1880, ya se habían realizado diversas experiencias provinciales de colonización agrícola, con migraciones externas y también con hijos del país. En la provincia de Buenos Aires, señalamos que desde Baradero y Chivilcoy ( 1854 ) hasta Bolívar ( 1878 ) estos emprendimientos, impulsados por el Estado, siempre fueron puntuales, es decir que comprometían, para destinar a la agricultura chacarera, sólo porciones territoriales acotadas, que iban desde las clásicas 4 leguas coloniales hasta 16 leguas cuadradas. (de unas 10 mil hasta 40 mil hectáreas, subdivididas en parcelas de 100 y 200 hectáreas.)

Pero ahora se trataba de implementar el proyecto para la construcción de la Nación, el llamado de la generación del ochenta, hegemónico tras largas y dolorosas luchas internas, y para lo cual, el Estado Nacional debía disponer para ese objetivo, de una cantidad de territorio adecuado. De ésto se trataba cuando, en el inicio, describíamos esa suerte de “ruina”, materializada por caminos y alambrados, en que se unen el más

---

\* Investigadores de la Unidad de Investigación n° 10. Instituto de Estudios del Hábitat. ( IDEHAB ).  
Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Universidad Nacional de La Plata. Calle 47 n° 162.( 1900 ) tel.  
fax 54 - 21 - 21 4705. La Plata Argentina.

importante intento planificador oficial con la más formidable extensión de tierra libre, aún en manos fiscales.

Para la realización de esta empresa, el gobierno de Nicolás Avellaneda, seriamente comprometido con los objetivos de agrarización, dió dos instrumentos legales, de indudable valor para la comprensión de este proceso: la Ley de Colonización e Inmigración, la n° 817 del año 1876 y la Ley de Corrimiento de Fronteras, la n° 947 del año 1878. La primera propone un modelo de organización del espacio territorial y urbano para la colonización masiva. La segunda determina normas de implementación. El instrumento de aplicación fué el Departamento de Ingenieros Nacionales, formado en 1875, con parte de los técnicos que provenían del viejo tronco del Departamento Topográfico provincial. Esto nos permite suponer una cierta continuidad conceptual, entre las experiencias anteriores y ésta que nos ocupa.

#### EL MODELO TEORICO DE OCUPACION TERRITORIAL. LA LEY DE INMIGRACIÓN Y COLONIZACION DE AVELLANEDA. (N° 817 DEL 6 DE OCTUBRE DE 1876)

En esta ley se condensó el pensamiento del Estado sobre los amplios y complejos temas de la inmigración y la colonización. Su articulado va determinando los diversos procedimientos, derechos y obligaciones que corresponden al inmigrante y los intermediarios. También describe un modelo de organización del espacio territorial y urbano que, si bien retoma algunos de los criterios y atributos de la anterior urbanística provincial, constituye una innovación conceptual profunda, por cuanto se pasa de la intervención puntual, limitada a 4, 8 o 16 leguas cuadradas, (la ciudad territorio) a comprometer la totalidad de la región, proponiendo un sistema integrado que incorporaba la organización administrativa, productiva agrícola y ganadera, reservaciones para aborígenes, urbana, etc.

Este criterio de planificación ya había sido aplicado por los Estados Unidos de Norteamérica durante la “conquista del Oeste”, mediante la Land Ordinance de 1785, y tuvo una importante influencia en el modelo que comentamos, tal como lo manifestaron los mismos diputados durante el debate parlamentario, pero tiene también algunas diferencias conceptuales y adaptaciones dimensionales y funcionales.

El modelo teórico de la Ley de Avellaneda, implicaba una trama cuadrangular continua, cuya modulación estaba dada en 16 leguas kilométricas cuadradas, con 20 km por lado y que, en forma de damero, intercalaba módulos destinados a la colonización agrícola estatal con otros con objetivos diversos: explotación ganadera extensiva, reducciones para indígenas o concesiones para colonizaciones privadas (figura 2). Los módulos, también llamados “lotes” o “secciones”, estaban subdivididos en 400 parcelas de 100 has cada uno, de las cuales cuatro unidades estaban destinadas al pueblo, 320 se dedicaban a chacras y el anillo perimetral, de 76 parcelas, constituía el éjido, definido en este caso como la tierra de propiedad común, destinada al pastoreo (figura 3). El Pueblo, al centro de la composición, reproducía el modelo urbano indiano tardío, con 256 manzanas de 100 metros por costado, organizadas en cuatro “barrios” a través de los ejes centrales y calle de circunvalación de 50 m de ancho, con plaza central de cuatro manzanas y cuatro barriales de una sola, junto a reservas para los edificios públicos. Las manzanas se subdividían a su vez en cuatro solares, dando una densidad total de 16.5 habitantes por km<sup>2</sup> y una densidad urbana de 20 habitantes por ha. (figura 4).

Las diferencias con el modelo norteamericano, heredero a su vez del urbanismo de conquista greco-romano, eran, como ya dijimos, conceptuales, funcionales y dimensionales. En vez de distribuir el destino a los lotes en forma de damero, allí se los organizó en franjas sucesivas de módulos o lotes, unas para granjas y las otras destinadas a la radicación urbana, haciendo coincidir los ejes centrales y así facilitar la continuidad del sistema (figura 5).

Cada módulo tenía sólo 9.600 metros ( seis millas), fraccionado en 36 parcelas de una milla por lado, (256 has.) cada una subdivisible hasta cinco veces sucesivas, determinando un lote mínimo de dos has, todo destinado a granja (figura 6). Una parcela se reservaba para escuela y también otras cuatro para el Estado, aunque sin determinar el destino. Mediante este sistema se obtiene en la ocupación del territorio, una mayor densidad; una oferta variada en dimensiones parcelarias, permitiendo el acceso a la propiedad a más amplios sectores sociales; una mayor dispersión de los servicios urbanos y, finalmente, la ubicación de los pueblos en los nudos camineros, lo que favorece una mayor facilidad en la integración y movilidad regional.

Estas diferencias entre ambos modelos puede comprenderse por la persistencia en los círculos técnicos locales de la tradición urbanística colonial y republicana, verificable en la centralidad y axialidad de la composición del “lote” y del Pueblo, en la estructuración de las funciones y en el dimensionamiento del lote productivo y el urbano.

#### EL MODELO DE APLICACION. LA LEY DE CORRIMIENTO DE LA FRONTERA. (LEY N° 947 DE OCTUBRE DE 1878 )

En realidad, el gobierno de Avellaneda no tenía ningún tipo de recurso económico para la implementación del proyecto de organización del territorio, ni siquiera contaba con el dominio definitivo de éstos.

Decidido a emprender la conquista, dió esta Ley que autorizaba la venta anticipada de las tierras a conquistar, a fin de financiar a las operaciones militares.

Para ésto se apeló a la cartografía existente, relevada por Benoit o por Fitz Roy hacía cinco décadas y el Departamento de Ingenieros Nacionales subdividió el territorio mediante una cuadrícula, ahora, de sólo 10 km. por lado, determinando lotes de 10 mil has. o 4 leguas cuadradas como única unidad territorial. El valor de venta de cada parcela equivalía a cuatro acciones de 400 pesos fuertes (una por cada legua cuadrada), no pudiéndose comprar por menos de 4 leguas cuadradas, un lote, ni por más detres, es decir, 12 leguas cuadradas.

Es decir que se trató de una venta mayorista, que alejaba la posibilidad de adquisición al colono de pocos y medios recursos.

El Ministro de Hacienda Agote explicó esta resolución, francamente contradictoria del discurso político de Avellaneda: “...Se consideraba que la repartición en fracciones muy reducidas a más de representar mayores gastos para las ubicaciones, despertarán poco interés, aún cuando podían naturalmente extenderse a un mayor número de suscriptores, pero contra esa circunstancia estaba el interés primordial de que se poblasen esas propiedades, lo que era de esperarse sucedería poniéndoles al alcance de adquirentes con cierta suma de recursos que podrían ser empleados en la producción una vez asegurada la frontera, como era de creerse sucedería en breve... Al mismo tiempo se tenía en cuenta que la enajenación en grandes lotes, concentraría demasiado la propiedad de la tierra pública, sobre la que han de levantarse cruciales fortunas, que en tiempo no lejano transformarán la faz del país”... (de la Memoria del Crédito Público, del Departamento de Hacienda, de 1878).

Del modelo teórico a este modelo de aplicación sobrevivió sólo la macro cuadrícula, de módulos más pequeños y vaciada de los contenidos de colonización, de la creación de un sistema urbano, en fin, de los contenidos políticos que expresaba la Ley 817/76.

La urgencia para conseguir los recursos necesarios para financiar la “Conquista del Desierto”, inundó de pragmatismo las acciones planificadoras del Estado, donde prácticamente vendió todo, quedando al principio algunas reservas provinciales que posteriormente se perdieron, al haber el Gobierno vendido más tierra que la que realmente existía. En la Sección Cuarta correspondiente al Partido de Villarino, el proyecto basado en un mapa que realizara Fitz Roy en 1834, arrojó una superficie de 520 leguas (140 lotes), mientras que en la mensura realizada por Adolfo Sordeaux en 1882, resultó un área de sólo 413 leguas (77 lotes y 46 fracciones). Estas diferencias motivaron los reclamos de los adquirentes, debiendo el Estado Nacional compensar lo faltante con las reservas pedidas por las provincias para ejecutar sus propios proyectos colonizadores.

Estas circunstancias completaron la pérdida total de tierras fiscales, pasando toda la iniciativa colonizadora a las manos privadas. La acción política del Estado pasó a ser una actividad lucrativa de particulares y sociedades inmobiliarias.

No obstante, y siguiendo con el foco de atención en la Sección IV (Figura 7) observamos que entre 1882 y 1890 se realizaron una serie de proyectos oficiales y privados que espontáneamente retomaron pautas de planificación obrantes en la Ley 817/76.

Los Centros Agrícolas: “El Porvenir”, “Coronel Díaz” y “General Seguí “ fueron proyectos privados que conservaron criterios similares a los expuestos en el modelo teórico, tanto en su organización territorial como urbana, pero con parcelas productivas más pequeñas (de 40 a 60 has) y un loteo urbano más denso. ( con 10 a 18 parcelas por manzana). El mismo Estado Provincial en su frustrado proyecto de una gran colonia a orillas del Río Colorado y también ciudad cabecera del Partido (Villarino,1884), también reduce la superficie de la chacra a 50 has. y aumenta el número de manzanas urbanas.

Pero ninguno de estos ejemplos se llevaron a cabo, quedando sólo en proyecto. En realidad, el modelo físico teórico implícito en la Ley Avellaneda no tuvo concreción alguna en la Provincia de Buenos Aires. La malla cuadrangular que observáramos al comienzo, fué solo un recurso geométrico para simplificar las operaciones de venta y de mensura.

## EL FERROCARRIL COMO ORGANIZADOR TERRITORIAL Y URBANO

En la Sección IV, el ferrocarril del Sud inauguró en Setiembre de 1897, la prolongación de su línea de Bahía Blanca a Neuquén. Más tarde el ferrocarril de Buenos Aires al Pacífico, que había terminado exitosamente la conexión de Bahía Blanca a Rosario, inició el tendido de un ramal a Patagones, finalmente absorbido por el británico Ferrocarril del Sud, que lo concluyeron y habilitaron recién en 1924.

La traza de estas líneas ferroviarias y la ubicación de las estaciones intermedias se hicieron siguiendo los propios requerimientos técnicos y comerciales, sin ningún tipo de coordinación con la organización territorial que la Nación realizó en 1879, en el llamado sudoeste bonaerense.

En el caso de Villarino, que reproduce la situación general, (figura 8) se crearon algunas colonias y pueblos alrededor de las estaciones de ferrocarril. Promovidas por la iniciativa privada, siguiendo las normativas fijadas por el Estado provincial, estos emprendimientos progresaron o sobrevivieron gracias a pertenecer al sistema

ferroviario. En el sudoeste, el ferrocarril trazó la segunda y definitiva organización territorial.

#### EN SINTESIS.

El modelo teórico de la ley Avellaneda constituyó el más importante intento nacional de realizar una planificación física de su territorio para adaptarlo a su intensión política de convertir al país en un gran productor agrícola y ganadero. La falta de recursos económicos y la indisponibilidad de territorios, lo obligó a desprenderse de sus derechos sobre las tierras conquistadas en 1879, privilegiando la venta mayorista. Los nuevos propietarios de la tierra, por lo general fuertes ganaderos latifundistas, imprimieron a sus emprendimientos un fuerte espíritu especulativo que influyó en el precio de la tierra subdividida, que en pocos años, sextuplicó la inversión original. Esto se refleja, en el espacio, en un parcelamiento productivo cada vez más pequeño y en un progresivo aumento de la oferta de terrenos urbanos.

Las densidades generales y urbanas fueron aumentando junto con el valor de la tierra. Las dimensiones del parcelamiento, junto al desarrollo tecnológico disponible, no aseguraron la manutención de la familia campesina, debiendo estos procurarse, mediante el arrendamiento, la mediería, etc, formas alternativas de posesión de la tierra para aumentar la producción familiar.

Si la instalación permanente del chacarero agricultor fué uno de los objetivos políticos esenciales de la generación ochentista, la inviabilidad de la planificación del Estado y la excesiva rentabilidad a que aspiraban los nuevos propietarios, conspiró contra el logro de la misma.



