



**HAL**  
open science

## Cadastración y construcción del Estado en la Provincia de Buenos Aires y Uruguay (1820-70): pistas metodológicas desde la geografía.

Pierre Gautreau, Joël Boulier, Jean-Francois Cuenot

► **To cite this version:**

Pierre Gautreau, Joël Boulier, Jean-Francois Cuenot. Cadastración y construcción del Estado en la Provincia de Buenos Aires y Uruguay (1820-70): pistas metodológicas desde la geografía.. Mensurar la tierra, controlar el territorio. América Latina, siglos XVIII-XIX., Protohistoria Ediciones, Rosario, Argentine., pp.97-150, 2011. hal-00744800

**HAL Id: hal-00744800**

**<https://hal.science/hal-00744800v1>**

Submitted on 24 Oct 2012

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**This document is the preprint of the following book chapter:**

Gautreau P, Boulier J, Cuénot JF. 2011. Cadastración, construcción del Estado e institucionalización administrativa en la Provincia de Buenos Aires y Uruguay (1820-70) : enfoques geohistóricos. *In Mensurar la tierra, controlar el territorio. América Latina, siglos XVIII-XIX*. Protohistoria Ediciones, Rosario, Argentine.

**Cadastración y construcción del Estado  
en la Provincia de Buenos Aires y Uruguay (1820-70) :  
pistas metodológicas desde la geografía**

Pierre Gautreau, Joël Boulier, Jean-François Cuénot<sup>1</sup>

Publicado en: *Mensurar la tierra, controlar el territorio. América Latina, siglos XVIII- XIX*. Juan Carlos Garavaglia y Pierre Gautreau. 2011. Protohistoria Ediciones, Rosario, Argentina. 325 p.

### **Introducción**

Intentamos en este artículo analizar la relación entre la formación de catastros de tierras –o cadastración- y la construcción del Estado en el área platina durante el siglo XIX. Algunas de las hipótesis formuladas en el precedente aquel artículo de este libro en base a fuentes textuales, serán aquí evaluadas en base a otras fuentes, principalmente cartográficas. El objetivo general de esta investigación es entender en qué medida la formación de administraciones encargadas del control de la tenencia de la tierra y de su mensura en la Provincia de Buenos Aires y en Uruguay respectivamente a partir de 1824 y 1831 (Comisiones y Departamentos Topográficos), contribuyó a la construcción de los nuevos Estados independientes. Más específicamente, nos interesamos a los procesos de elaboración de un nuevo “saber territorial” del Estado en el Río de la Plata, y a las características de este saber. Los principales cambios introducidos en este saber por la creación de administraciones topográficas después de las independencias son: (la pretensión de) un conocimiento exhaustivo de la tenencia de la tierra en el espacio que controla el Estado; el aumento de la “resolución espacial” de este conocimiento mediante el uso sistemático de mensuras de gran escala<sup>2</sup>; el asentamiento de un monopolio estatal del saber cartográfico en gran escala, gracias a un estricto control de los profesionales encargados de la mensura de las tierras, los agrimensores. Al estar vinculado en los casos uruguayo y “bonaerense” a objetivos en parte fiscales, podemos cualificar este proceso de “cadastración” del territorio.

Estos cambios no fueron propios de la región del Río de la Plata, pero sí adquirieron allí características peculiares. De entrada, los catastros fueron allí cartográficos, cuando en muchos países europeos los catastros incorporaron sólo tardíamente representaciones cartográficas<sup>3</sup>. Pero sobre todo, no fueron catastros cuya base cartográfica inicial fue realizada mediante un mapeo sistemático del territorio por el Estado. Probablemente por falta de fondos, por falta de un número suficiente de profesionales formados, y por la urgencia de los contextos económicos, los dos catastros del Río de la Plata se “dibujaron” paulatinamente a lo largo de los años 1830-1860<sup>4</sup> con la incorporación de planos de mensura de terrenos

<sup>1</sup> Pierre Gautreau y Jean-François Cuénot son miembros del Laboratorio *PRODIG-UMR 8586*, Joël Boulier del Laboratorio *Géographie Cités-UMR 8431*. Ambos laboratorios son unidades mixtas dependientes de la Universidad Paris 1 Panthéon-Sorbonne y del Comité Nacional de Investigación Científica de Francia. Los autores agradecen los comentarios de María Fernanda Barcos al manuscrito inicial.

<sup>2</sup> Cuanto mayor es la resolución espacial de un mapa, mayor es la cantidad de detalles del espacio que se pueden mapear. Los mapas de alta resolución espacial son mapas “de gran escala” (por ejemplo, 1/1.000, 1/10.000). Los mapas de “pequeña escala” (1/100.000, 1/1.000.000) tienen una resolución espacial menor.

<sup>3</sup> Touzerie, M., *De l'estime au cadastre en Europe : L'époque moderne. Colloque du 4 et 5 décembre 2003*, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, Paris, 2007. Touzerie recuerda que el catastro es antes que todo “un documento fiscal, y no sólo, y a veces para nada, un libro de tenencia de la tierra”. Durante el siglo XVIII en Europa, los documentos cartográficos adquieren creciente relevancia en la realización de los catastros, mientras que de forma paralela, se les asignan nuevos objetivos a éstos, no sólo fiscales, sino de desarrollo y gestión del territorio. Según este autor, la cadastración es cada vez más un proceso controlado por el Estado durante el siglo XVIII en Europa, y ya no sólo una iniciativa de poderes locales, con fines de “conquista, de administración, de reconocimiento”.

<sup>4</sup> No conocemos aun para Uruguay la primera fecha en que la administración dispuso de un mapa exhaustivo de la tenencia de la tierra a escala del país. Suponemos que fue después de la creación oficial

individuales. Estos planos no eran realizados por un "cuerpo" homogéneo de funcionarios, sino por operarios privados habilitados y controlados en su accionar por la administración, los "agrimensores públicos", únicos habilitados para la mensura de tierras. No les fue posible a los nuevos Estados establecer un "mapa base", un referencial cartográfico inicial dentro del cual ubicar los cambios de tenencia de la tierra a medida que éstos surgieran<sup>5</sup>. A medida que le llegaban a la administración estos planos individuales, ésta tenía que formar con ella un mapa "catastral" que forzosamente no cubría de forma exhaustiva el territorio. Tenemos entonces un interesante caso de estudio de elaboración de saberes territoriales estatales con dos grandes características: las administraciones son dependientes del envío de planos de parte de los particulares que poseen la tierra para elaborar una visión exhaustiva del territorio, y comparten su conocimiento del territorio con los agrimensores, impidiendo de esta forma que el monopolio estatal sobre este conocimiento sea total. Veremos en este artículo algunas implicancias de estas dos características centrales, la "dependencia informativa" y el "monopolio incompleto del saber".

En el artículo anterior ya citado, fueron identificados dos temas claves para entender cómo la formación de los catastros rioplatenses pudo formar parte de la construcción del Estado en la región, gracias al desarrollo de un saber territorial estatal. El primero es el del archivado de los planos de mensura, que supuso la formación de un acervo sobre la geometría de los terrenos y sobre su tenencia. Se puede afirmar que el archivado constituye una competencia administrativa mucho más compleja y decisiva para el Estado que la capacidad extensiva de mapeo del territorio o la mejora de la precisión de las mensuras, ya que supone tanto lograr ordenar el saber territorial ya adquirido (los planos de mensura y las relaciones entre ellos) como lograr poner al día este saber. Dominar estas dimensiones del archivado es fundamental para la legitimidad que busca el Estado en el control de la tenencia de la tierra, ya que de ellas dependen las formalidades para tratar de forma igualitaria los pedidos de los ciudadanos: la memoria de los antecedentes de tenencia de un terreno, y el conocimiento actualizado del contexto espacial en el que se ubica. Centrarse en el tema del archivado supone dejar en segundo plano el simple estudio del aumento cuantitativo de la superficie mapeada por los catastros, lo cual es un indicador muy limitado de la capacidad estatal para conocer el territorio.

El segundo tema clave es a nuestro entender el de la relación entre las administraciones topográficas y los agrimensores. Si aceptamos la premisa que la creación de administraciones "catastrales" suponía una ambición de monopolio del saber territorial de parte de los Estados de la región, debemos investigar cómo estas administraciones manejaron su relación con los agrimensores, es decir con operarios privados con los cuales compartían este saber territorial, ya que ellos eran los que mapeaban los terrenos y no la administración misma. Fue comentada en el artículo anterior la inversión de la relación entre agrimensores y administración topográfica entre 1824 y década de 1860, en la Provincia de Buenos Aires. Al comienzo, la administración se encontraba en una relación de dependencia respecto de agrimensores con un muy buen conocimiento de los territorios locales, cuando ella sólo poseía algunos planos esparcidos en la Provincia. Con el pasar de los años, la administración fue adquiriendo una memoria archivística del conjunto de los terrenos de la Provincia, que le permitió romper esta relación de dependencia con los agrimensores, e incluso revertirla: a partir de la segunda mitad del siglo XIX, la administración conoce generalmente mejor que el agrimensor mismo el contexto del territorio que aquél va a mapear.

---

de la repartición de Catastro, en 1915. Para la Provincia de Buenos Aires, el primer mapa que cubre de forma cuasi exhaustiva el espacio ocupado oficialmente dentro de la línea de frontera es el Registro Gráfico de 1864.

<sup>5</sup> Como por ejemplo en el caso del catastro napoleónico francés.

Nuestro propósito en este texto es aportar nuevos elementos sobre las lógicas de archivado y sobre la relación entre administraciones topográficas y agrimensores, esta vez en base a documentos cartográficos: conjuntos de planos de mensura de los repositorios de La Plata y de Montevideo<sup>6</sup>, listados de planos de estos repositorios, y hojas catastrales de la Provincia de Buenos Aires (Registros Gráficos). Veremos en qué medida el análisis espacial, o geohistórico, permite ahondar en el análisis de estos dos temas de estudio, u ofrecer nuevas perspectivas de interpretación. La cuestión del archivado es de muy difícil análisis mediante fuentes textuales, ya que los innúmeros ajustes necesarios para poner al día un mapa, para registrar los cambios de tenencia de un terreno, raras veces fueron consignadas en las fuentes, por su carácter rutinario. Veremos entonces cómo podemos captar ciertas características del archivado mediante análisis de material cartográfico.

Analizaremos por otra parte la relación entre administración topográfica y agrimensores a partir de la cuestión de la repartición social del saber cartográfico entre la primera y los segundos. Partimos de la hipótesis que la administración desea aumentar su control sobre este saber, mejorar su "monopolio incompleto", para lo cual tiene que concentrar entre sus manos la mayor parte del conocimiento del territorio (el conjunto de planos de mensura), en desmedro del conocimiento que cumulan los agrimensores. Este proceso debe analizarse dentro de lo que identificamos en el artículo anterior como una voluntad creciente del Departamento Topográfico argentino de controlar más estrictamente el accionar de los agrimensores, a partir de la década de 1850, siguiendo una tendencia de las administraciones "modernas" en limitar su dependencia respecto de sus funcionarios, o de los operarios que les brindan servicios fundamentales. Siguiendo esta hipótesis, propondremos algunos conceptos y métodos para medir la evolución temporal de esta repartición del saber cartográfico entre administración topográfica y agrimensores.

El límite temporal adoptado permite abarcar dos períodos de construcción de las administraciones catastrales. El período 1824-principios de la década de 1840 constituye el período de formación inicial de las administraciones (a partir de 1824 para Buenos Aires y 1831 para Uruguay), donde éstas adquieren sus principales rasgos. El segundo permite observar la reorganización de estas administraciones después de la Guerra Grande, y abarca un período marcado del lado argentino por la producción del primer mapa catastral "exhaustivo" de la Provincia de Buenos Aires (1864), y una paulatina modificación de la relación entre administración y agrimensores.

### ***Las fuentes estudiadas: potencialidades y limitaciones***

Los planos de mensura de terrenos individuales y las hojas catastrales a escala Provincial (registros gráficos) son un material ampliamente utilizado por la investigación histórica rioplatense sobre cambios sociales y económicos en relación a la tenencia de la tierra. Uno de los usos de estas fuentes consiste en reconstituir mapas de tenencia de la tierra para ciertos años, cruzando el material cartográfico con un variado material textual, con un fin de análisis temporal<sup>7</sup>. Exceptuando el estudio pionero del equipo formado en torno a Lucía Sala para

<sup>6</sup> Archivo Histórico de Geodesia y Catastro, Ministerio de Infraestructura, Provincia de Buenos Aires, La Plata, Argentina (AHGC); Archivo Topográfico del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Montevideo, Uruguay (MTOU).

<sup>7</sup> El principal obstáculo para la constitución de estos mapas es la dificultad de conseguir una información exhaustiva sobre tenencia y formas de las propiedades en un año dado... es la misma dificultad con la cual fueron confrontadas las administraciones topográficas. Por una síntesis de los problemas metodológicos en la reconstitución de mapas de tenencia de la tierra en base a este material, ver los anexos de: Banzato, G., *Ocupación y acceso a la propiedad legal de la tierra en la región nordeste del Río Salado: Chascomús, Ranchos y Monte, 1780-1880*, Tesis de Doctorado, Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 453 p, 2002.

Uruguay<sup>8</sup>, la mayor parte de las investigaciones que recurrieron a fuentes de mensura para mapear la tenencia de la tierra lo hicieron en una perspectiva de micro-historia, a escala de uno o de algunos partidos en el caso de la Provincia de Buenos Aires<sup>9</sup>. Se utilizan también dichas fuentes para un seguimiento de cambios ambientales o en el uso de la tierra<sup>10</sup>. Proponemos en este artículo un uso muy diferente de estas fuentes, tendiente a caracterizar el accionar de agrimensores y administraciones topográficas: intentaremos utilizarlas con el fin de poner en evidencia métodos de trabajo y procesos de construcción de prácticas administrativas. También intentaremos razonar a escala regional, priorizando el Uruguay y la Provincia de Buenos Aires como territorios de referencia, en vez de razonar micro-históricamente a escala de partidos o pequeños territorios, para captar la acción de administraciones que pretendían actuar a estas escalas. Estas dos opciones -tomar la fuente cartográfica como signo de una práctica estatal y razonar a escala regional- vuelven difícil y en gran parte ilusorio intentar medir la distancia entre el conocimiento cartográfico del territorio y la "realidad" social y económica de éste. No analizaremos por ende la evolución del saber territorial de los dos estados estudiados en términos de adecuación entre saber cartográfico y "realidad", pero sí a partir de las nociones ya evocadas de archivado y repartición social del saber cartográfico, auto-referidas al accionar administrativo.

Las diferencias entre los corpus de fuentes que permiten reconstituir los procesos de cadastración en Uruguay y en la Provincia de Buenos Aires radican sobre todo en la diversidad documental. Para Uruguay, sólo disponemos de los planos de mensura individuales, pero se perdieron en su mayoría los documentos internos de la Comisión Topográfica uruguaya<sup>11</sup>, cuando existe gran cantidad de datos para la Provincia, lo que permite una mejor contextualización de la producción de planos<sup>12</sup>. Estos últimos (figura 1) fueron estudiados en

<sup>8</sup> Este equipo reconstituyó la tenencia de la tierra a escala del territorio actual del Uruguay para cuatro períodos anteriores a la Independencia. Utilizó para ello planos de mensura, pero sobre todo descripciones textuales de los límites de las propiedades. Sala de Touron, L. et al. *Evolución económica de la Banda Oriental*. Montevideo, Ediciones Pueblos Unidos, Montevideo, 302 p, 1968. Los estudios a escala Provincial para la Provincia de Buenos Aires no conllevan una reconstitución cartográfica precisa de la tenencia (Valencia, M., *Tierras públicas, tierras privadas. Buenos Aires, 1852-1878*, La Plata, Universidad Nacional de La Plata / Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires, 2005; Infesta, M.E., *La Pampa Criolla. Usufructo y apropiación de tierras públicas en Buenos Aires, 1820-1850*, Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires, La Plata, 2003.

<sup>9</sup> Algunos ejemplos de estas investigaciones: Barcos, MF., *Economía, sociedad y política en el ejido de la Guardia de Luján (Mercedes), 1810-1870*, Tesis de doctorado, Universidad Nacional de La Plata, 2010; Garavaglia, J-C., *San Antonio de Areco 1680-1880. Un pueblo de campaña, del antiguo régimen a la "modernidad" argentina*, Rosario, Protohistoria, 2010. ; D'Agostino, V., "La tierra pública en el sudeste bonaerense. Los partidos de Arenales y Ayacucho 1850-1880", *Mundo Agrario*, 6 (11) julio-diciembre, 2005, artículo en línea; Lanteri, S., "Estado, tierra y poblamiento en la campaña sur de Buenos Aires durante la época de Rosas. La frontera del arroyo Azul", *Anuario de Estudios Americanos*, 2 (62), 2005, pp. 251-283; Banzato, G., *Op. Cit.*; Canedo, M., *Propietarios, ocupantes y pobladores. San Nicolás de los Arroyos, 1600-1860*, Mar del Plata, UNMDP/GIHR, 2000; Mascioli, A., *Productores y propietarios de la frontera bonaerense. Dolores, 1798-1860*, Tesis de maestría, Universidad Internacional de Andalucía, Sede Iberoamericana Santa María de la Rábida, 1999.

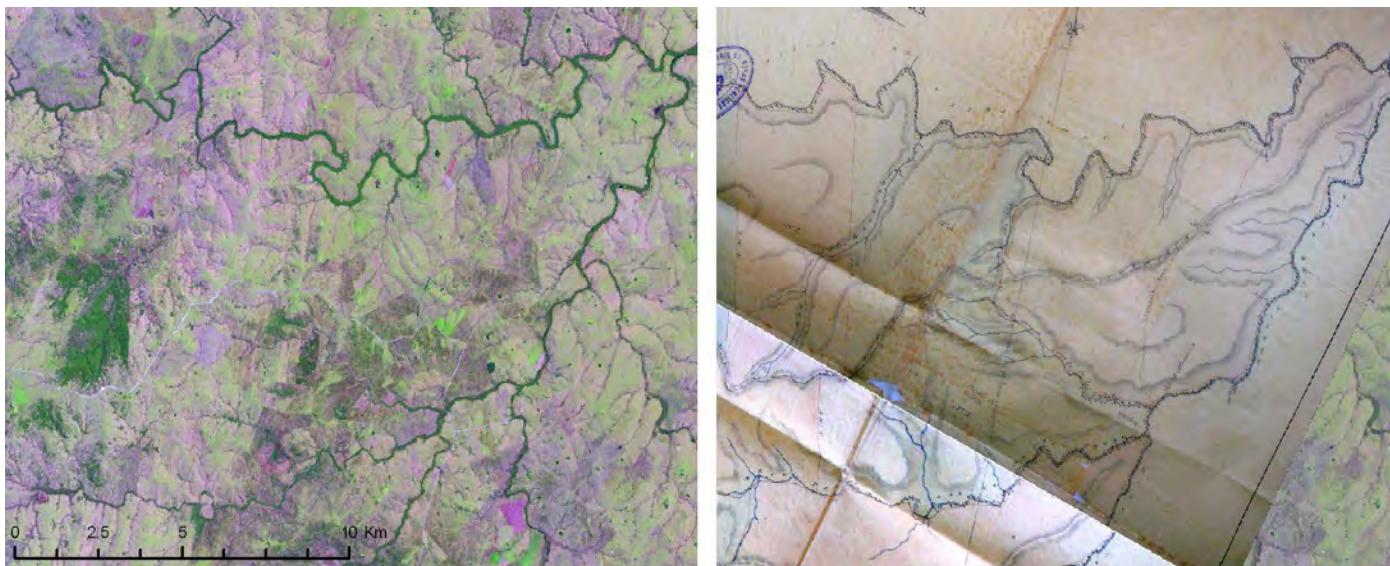
<sup>10</sup> Ver por ejemplo el análisis de cambios espaciales de los bosques uruguayos en: Gautreau, P., "Rethinking the dynamics of woody vegetation in Uruguayan campos, 1800-2000", *Journal of Historical Geography*, 36, 2010, pp. 194-204.

<sup>11</sup> El Ministerio de Transporte y Obras Públicas uruguayo, depositario de los archivos de la Comisión Topográfica, no tiene registro de documentos textuales. Algunos listados de mapas y documentos dispersos, aparentemente producidos por la Comisión Topográfica, son disponibles en otros archivos: Archivo Histórico de la Nación (Historia de la Administración- Catálogo de Libros, Comisión Topográfica; Dirección General de Obras Públicas, Tesorería, Sección Topográfica), Museo Histórico Nacional "Casa de Lavalleja" (Colección de Manuscritos Pablo Blanco Acevedo y Manuscritos incorporados al Museo Histórico Nacional entre los años 1958 y 1977, secciones "expedientes" y "tierras).

<sup>12</sup> Nos referimos básicamente a diversos documentos del Archivo Histórico de Geodesia y Catastro (AHGC), y en particular a las actas de sesiones de la Comisión Topográfica y del Departamento Topográfico, que forman la base documental [del artículo anterior a éste](#). También nos referimos a legajos del Archivo de la Nación Argentina (AGN, legajos X-14-3-2 y X-42-10-1).



“georeferenciar” los planos del siglo XIX, por ejemplo sobre imágenes satelitales actuales (figura 2)<sup>15</sup>. En el caso bonaerense, la topografía llana favoreció fuertes modificaciones de la red hidrográfica, y fuertes fluctuaciones de elementos como las lagunas, reduciendo al mínimo los mojones paisajísticos disponibles para georeferenciar los planos de mensura.



**Figura 2. Detalle de la georeferenciación de un plano de agrimensura uruguayo.** Fuente: MTOP, plano n°52882; imagen satelital Landsat 7 TM+, resolución espacial 15m, mayo 2000 (glovis.usgs.gov). Los cursos de agua de mayor tamaño están cubiertos de bosques galería y aparecen en verde.

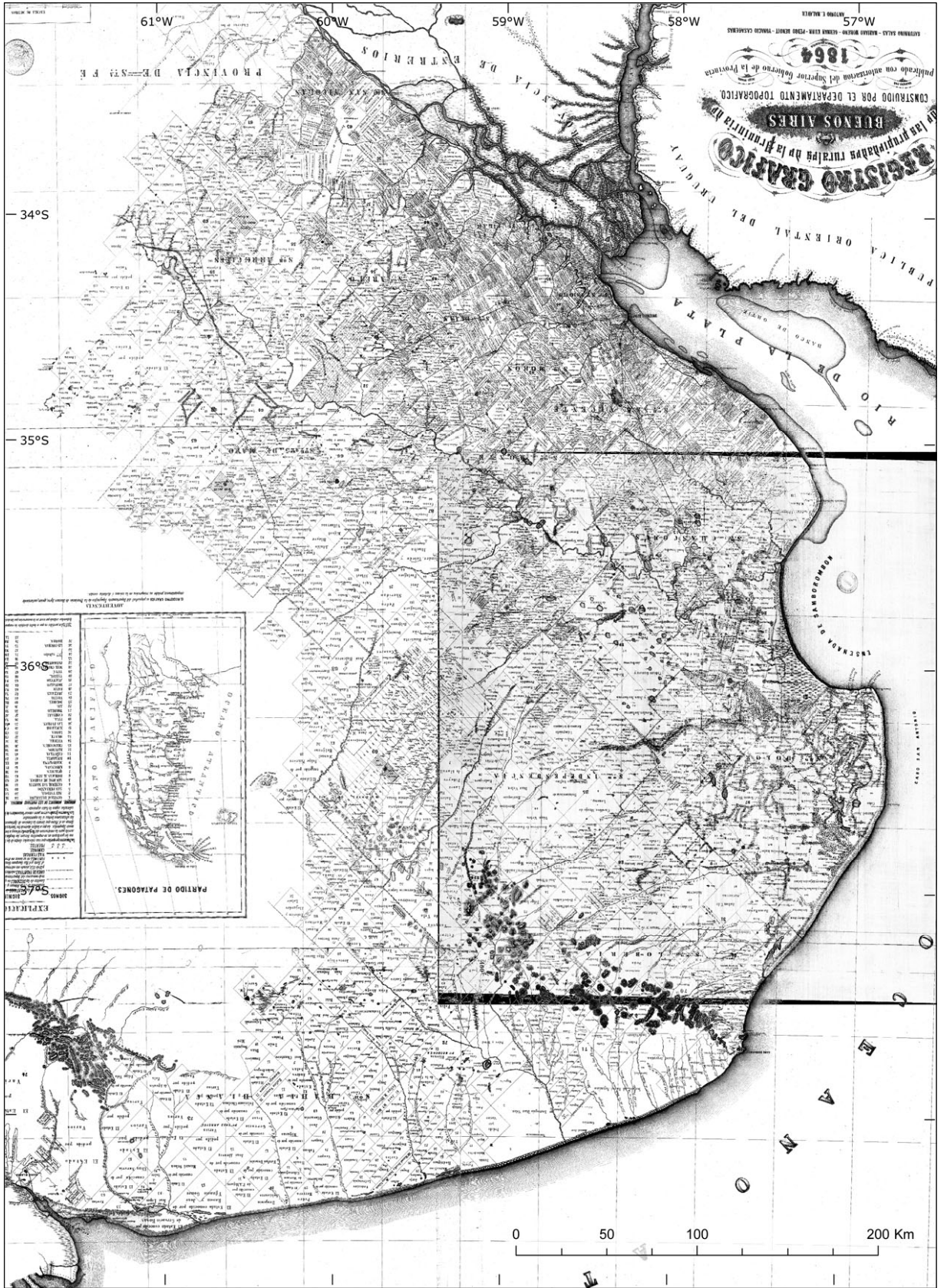
Para Buenos Aires únicamente, disponemos además de los “registros gráficos” (figura 3), u hojas catastrales que sintetizan la situación de tenencia de la tierra conocida por el Departamento Topográfico en un período dado a escala de la Provincia. Los registros gráficos son disponibles en el archivo de Geodesia para los años 1830, 33, 53, 55, 57 y 1864<sup>16</sup>. La no-sincronicidad de estos documentos es su principal inconveniente para los análisis micro-históricos: no representan la situación exacta de la tenencia de la tierra a la fecha de su publicación, sino la mejor información que es capaz de producir la administración en un momento dado, sabiendo que ella desconoce en gran parte los cambios de tenencia y de forma de las propiedades que afectaron el territorio en los años inmediatamente previos a la realización de cada registro gráfico. Una importante parte de los registros presenta terrenos que ya han cambiado de forma o de poseedor al momento de la edición del mapa. En nuestro estudio, tomaremos los registros gráficos como testimonio en un momento “t” del saber cartográfico de la administración, es decir de la superficie cubierta por este saber, y de su “contenido” (tenencia y forma de las propiedades). Utilizaremos prioritariamente los registros de 1833 y 1864, por ser los más fácilmente georeferenciables y comparables entre sí.

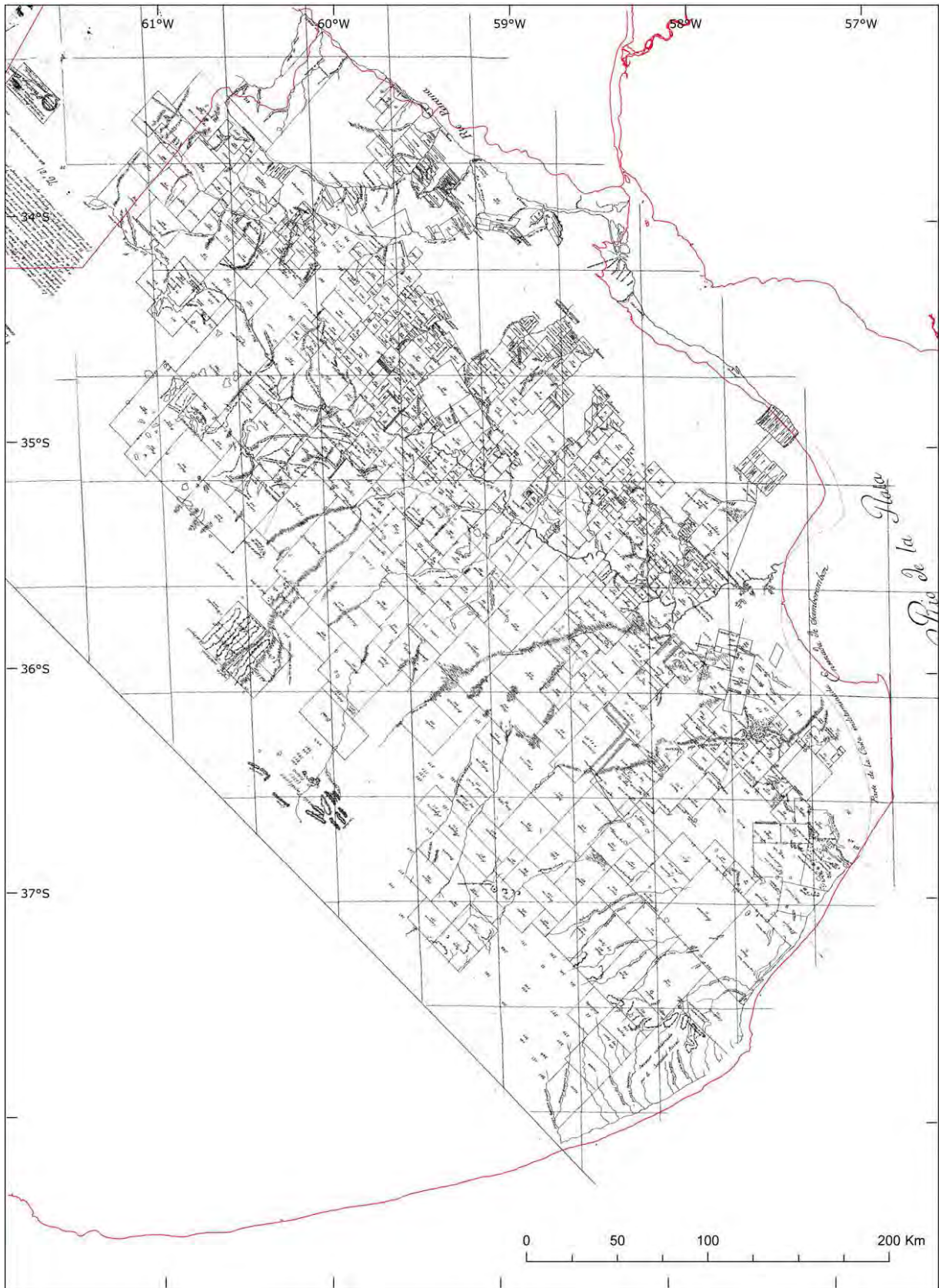
Otra fuente utilizada en este estudio fueron los catálogos de planos de Geodesia y Ministerio de Transporte y Obras Públicas, los cuales mencionan probablemente más planos de mensura que los poseídos efectivamente por los archivos, debido a evidente pérdidas y degradaciones de estos documentos. Al ser ambas instituciones depositarias de los archivos topográficos del siglo XIX, tomamos estos catálogos como las mejores (aunque muy probablemente incompletas) fuentes sistemáticas para medir la actividad de mensura durante nuestro período

<sup>15</sup> Esta operación consiste en deformar geoméricamente el documento histórico para adaptarlo a una proyección actual. Esto permite superponerlo con el territorio actual, y efectuar comparaciones con éste. Esta operación se realiza con programas llamados “Sistemas de Información Geográfica”.

<sup>16</sup> De éstos, sólo están completamente legibles los de 1830, 33 y 1864, por no estar en parte degradado físicamente el papel. Existen registros posteriores a escalas más finas. El registro de 1830 tiene una escala de 1/421.500, el de 1833 de 1/351.250 (1 cm = 3.5125 km).







**Figura 3. Registros Gráficos de la Provincia de Buenos Aires de 1864 (arriba) y 1830 (abajo).** Fuente: Edición original del Registro de 1864; Copia en tela del Registro de 1830. AHGC. Los límites administrativos actuales se superponen con un color rojo en el registro de 1830 (INDEC 2007).

1824-1870<sup>17</sup>. Al eliminar de nuestro corpus los planos urbanos de las capitales, contamos con un total de 1523 planos para Uruguay, y 4103 para la Provincia de Buenos Aires. Tomamos esta fuente como el mejor indicador disponible para el seguimiento temporal y espacial de la actividad de mensura (variaciones a lo largo del período por partido), y para reconstituir las trayectorias individuales de agrimensores (dónde y cuánto trabajaron). Al no incorporar los catálogos el dato de la superficie del terreno mensurado, esta fuente adolece de una severa limitación, ya que sólo nos permite evaluar esta actividad y estas trayectorias en términos de cantidad total de planos realizados, cuando sería muy importante razonar también en términos de superficies totales mensuradas. Veremos en el texto mismo algunos métodos para reducir las consecuencias de este problemático sesgo.

### ***Archivar, más allá de mapear: la construcción de un saber cartográfico estatal***

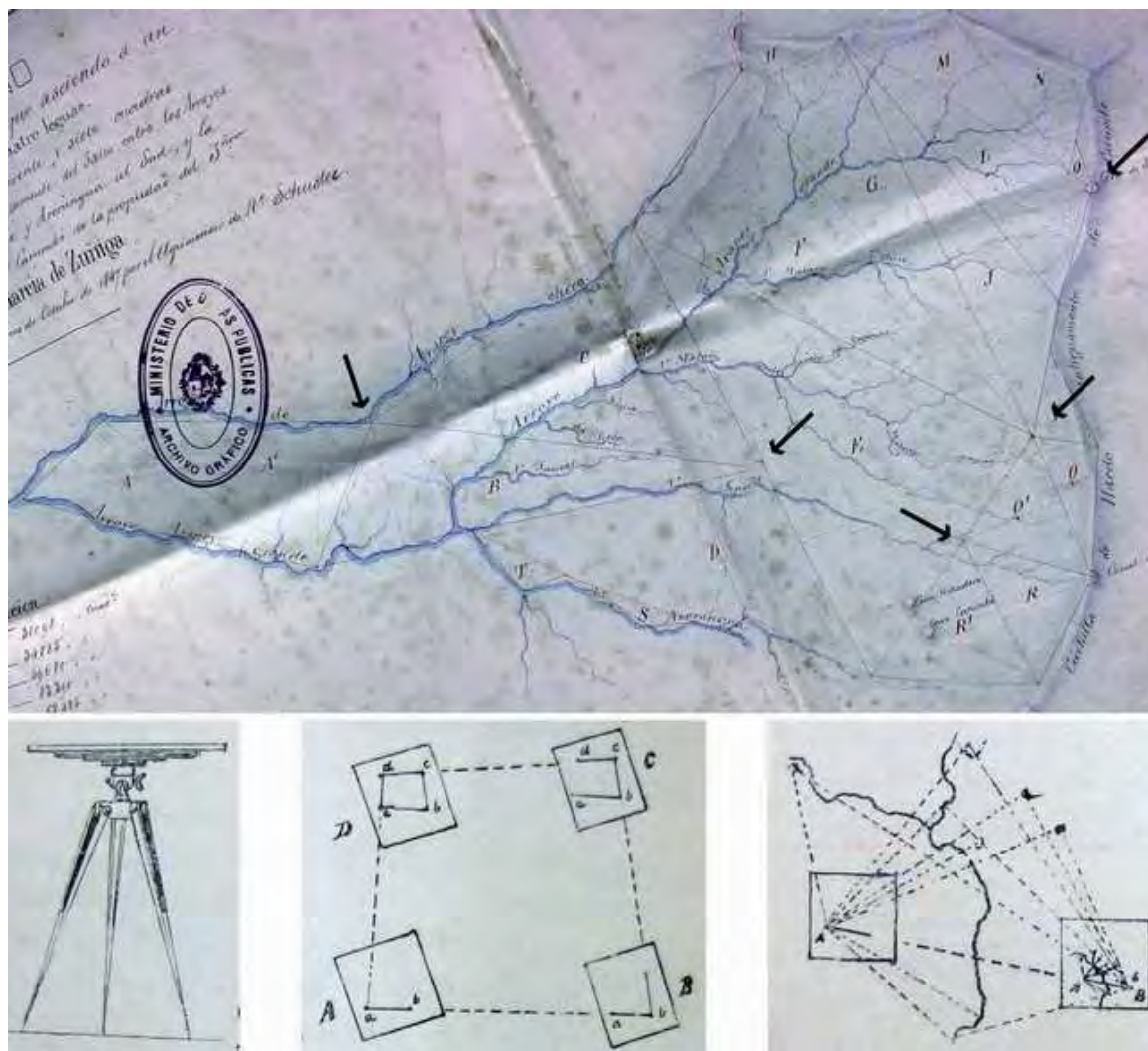
Interesarse a las lógicas del archivado permite abordar varios aspectos claves de un proceso de cadastración. Archivar presupone primero estandarizar los planos que se van a realizar y consecuentemente conservarlos. Esta estandarización es en parte una necesidad técnica, con el fin de comparar entre ellos los planos que maneja la administración: efectivamente, gran parte de la actividad catastral de ésta consiste en ubicar los planos que recibe de particulares con su entorno inmediato (o sea otros planos de mensura), ya que debe garantizar que una propiedad nuevamente delimitada no se superpone con las linderas. Por otra parte, podemos pensar que la estandarización de la realización de mensuras fue un elemento clave de la legitimación social de los procesos de cadastración, al asegurarle a cada ciudadano que su terreno era medido con el mismo grado de precisión que el de los demás, y que el Estado era garante de la memoria de su tenencia en su archivo. Por fin, estandarización y legitimación social de la cadastración son bases necesarias para un cambio radical en la naturaleza del saber territorial: permiten al Estado producir una información cartográfica "homogénea", en pequeña escala (es decir cubriendo vastas superficies), lo que le permite presentar su trabajo como "referencial" autorizado para otras tareas cartográficas, como los relevamientos topográficos. En este apartado, analizaremos las -escasas- evidencias de prácticas de archivado catastral, focalizando nuestro análisis sobre las formas de clasificación de planos y de puesta al día del conocimiento de la situación global de tenencia de la tierra por las administraciones. Abordaremos para ello las cuestiones recién evocadas de estandarización, cambio de naturaleza del saber territorial del Estado y legitimidad administrativa.

#### *Implicancias de la estandarización de los procesos de mensura y clasificación de planos*

La mejor prueba del existoso esfuerzo de las administraciones topográficas para estandarizar las prácticas de mensura y de dibujo de mapas es la fuerte homogeneidad de la producción de planos de agrimensura, a pesar de la gran diversidad de operarios que los realizaron. Este esfuerzo aumenta en la década de 1860 para la Provincia de Buenos Aires, con la publicación de nuevas "instrucciones para agrimensores" que detallan con gran precisión las técnicas a emplear a campo y en gabinete para medir los campos y cartografiarlos<sup>18</sup>. Ocurre un proceso

<sup>17</sup> El catálogo argentino fue realizado en 1944 (Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires, *Catálogo General de Mensuras de la Provincia de Buenos Aires, 1824-1944*, Archivo de la Dirección de Geodesia, Catastro y Tierras. La Plata: Taller de Impresiones Oficiales, 1945); el uruguayo corresponde a un listado interno al ministerio, digitalizado hasta 1870 incluido. Nos referimos a ambos documentos en el texto como Cat.PBA-HAGC y Cat.MTOP.

<sup>18</sup> La creciente formalización de las técnicas es un proceso correlativo del creciente control de la administración sobre los agrimensores para la Provincia de Buenos Aires. Las instrucciones para agrimensores de 1825 contenían 6 artículos referidos a la técnica de mensura en el campo, y 1 artículo referido al dibujo cartográfico, que fija las escalas de representación en función del tipo de propiedad, estancia, chacra o solar. En 1839, se añaden 6 artículos, y uno de ellos fija como base para la escala de los planos la "pulgada de la Provincia". En 1861, las nuevas instrucciones aprobadas cuentan con 16 artículos referidos a la técnica a campo, y 5 a técnica de dibujo cartográfico (AGN, Nacional, V-XV-9-2; AGN, Gobierno Nacional, Departamento de Ingenieros, V-XVI-6-7. Legajos citados en: Ministerio de Obras



**Figura 4. Evidencias de uso de la plancheta en un plano de mensura uruguayo de 1847, e ilustración del método en un manual de topografía de 1899.** Fuente: plano n°102662, MTOP (las flechas indican los probables sitios desde donde el agrimensor tiró las visuales para trazar el plano). Viñetas del *Tratado de Agrimensura teórico práctico y legal según textos oficiales por Carlos de Chapeaurouge, ingeniero*. Buenos Aires, Juan Schürer-Stolle Editor, 1899, pp. 90-94. Las viñetas ilustran de izquierda a derecha: la plancheta sobre su trípode; el uso de la plancheta para dibujar los costados de un terreno recorriendo sus límites a pie o a caballo; el uso de la plancheta para localizar puntos del terreno sin necesidad de recorrerlo enteramente, a partir de sitios de referencia (A y B): los puntos se dibujan en el plano por recortamiento de visuales (líneas punteadas).

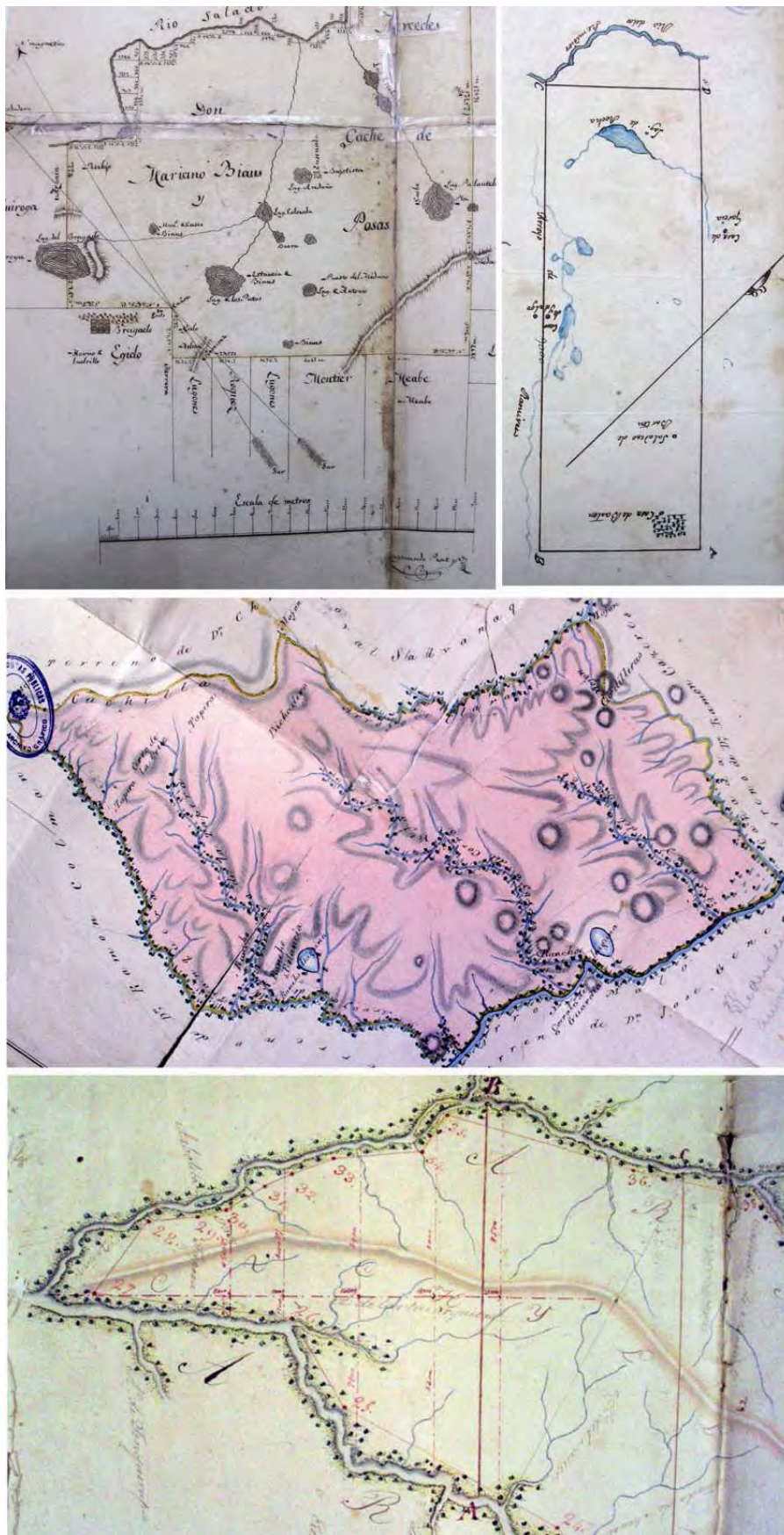
similar de formalización de prácticas para Uruguay, con probables transmisiones de normas administrativas desde la vecina orilla del Río de la Plata, ligadas a la fundación de la Comisión Topográfica en 1831 por José María Reyes, ingeniero militar oriundo de Argentina<sup>19</sup>. La obligación para cada agrimensor de presentar su plano a la administración para validarlo jugó un papel muy importante en esta estandarización. Las escasas menciones de rechazos de mensuras y obligaciones de redibujar los planos en Buenos Aires<sup>20</sup> sugieren una amplia aceptación de estas normas. La técnica universalmente empleada en la región para levantar planos en el campo parece haber sido la de la "plancheta", una suerte de triangulación muy simplificada, presentada por varios manuales de levantamiento topográfico contemporáneos como la más eficiente para realizar rápidamente planos con una precisión suficiente para la época (figura 4)<sup>21</sup>. Su uso explicaría cómo inmensos terrenos podían ser mensurados en pocos días.

Públicas de la Provincia de Buenos Aires. Dirección de Geodesia, Catastro y Tierras. *Instrucciones Generales para Agrimensores*. Año 1940. La Plata, Segunda Edición, 1945).

<sup>19</sup> José María Reyes tuvo una intensa actividad de cartógrafo en este territorio antes de su venida para Uruguay. Es por ejemplo autor del mapa topográfico de 1822 de la Provincia de Buenos Aires (detalle presentado en la figura 15).

<sup>20</sup> Ver artículo precedente en este libro.

<sup>21</sup> Sólo encontramos una mención a dicho instrumento, la compra por el Departamento Topográfico de la Provincia de Buenos Aires de una "plancheta con su alidada y nivel" por 330 pesos en 1828 (AHGC, Libro 1, 1828.03.18). Es probable que los agrimensores tuvieran que adquirir a su costa dichas planchetas, ya que eran propietarios y responsables de sus instrumentos y de su mantenimiento. Varios planos presentan marcas que sugieren su realización con esta técnica: marcas de alfiler para la fijación del papel sobre la plancheta, o líneas borradas de triangulación. Entre otros manuales contemporáneos de nuestro período



**Figura 5. Ilustración del estilo gráfico de cuatro agrimensores, Raimundo Prat, José María Manso, Juan Christison, Francisco Poinsignon.** Fuente: duplicado 22 del partido de Bragado, duplicado 1 del partido Esteban Echevarría (AHGC), plano n° 91460 (MTO). El plano de Poinsigno pertenece al legajo 321, caja 151, del Archivo de Escribanía y Gobierno del Archivo General de la Nación, Montevideo.

que recomiendan el uso de la plancheta, tenemos : Lacroix, M, Membre de l'Institut, *Manuel d'arpentage*, Paris, A la Librairie Encyclopédique de Roret, 1834.

Inventada en Europa en el siglo XVI, la plancheta fue utilizada en Argentina para levantamientos topográficos hasta entrado el siglo XX<sup>22</sup>. Podemos apreciar la homogeneidad de la producción global de planos de mensura en la discreción de los símbolos utilizados (casas, árboles para representar bosques, mojones), siempre dimensionados de forma que no perturben la lectura del plano. Ya a fines de la década de 1830 en la Provincia, o de 1840 en Uruguay, sólo se expresa la originalidad artística del agrimensor en el dibujo de la rosa de los vientos que indica el norte geográfico y el magnético. Esta estandarización del dibujo no impide que se reconozcan claramente estilos individuales, expresados gracias a los colores utilizados o a la grafía de las inscripciones textuales (figura 5). No se observan diferencias de dibujo entre los planos realizados en Uruguay y en la Provincia, lo que indica una homogeneización regional de las técnicas, debida probablemente a la intensidad de los lazos interpersonales entre agrimensores que ejercieron en los dos territorios y a la circulación de técnicas de trabajo<sup>23</sup>. Tampoco son apreciables cambios en el modo de dibujo a lo largo del período estudiado, lo que indicaría una precoz estabilización de las técnicas, en la década de 1830, garante de una producción cartográfica homogénea hasta la década de 1870 por lo menos<sup>24</sup>.

La estandarización de la realización de los planos fue en gran parte una necesidad para el archivado, con el fin de aumentar la eficiencia de trabajo de los funcionarios de las administraciones topográficas. Esta eficiencia dependía particularmente de la rapidez con la que podían "informar" los expedientes de mensura que llegaban a su oficina, es decir cotejar el plano presentado con los planos ya poseídos en el archivo, y verificar el respeto de las normas técnicas de dibujo<sup>25</sup>. Es en esta perspectiva que podemos interpretar las exigencias del Departamento Topográfico argentino para simplificar la descripción textual de las mensuras, "omitiendo todo lo insustancial, y principalmente la acostumbrada relación de nombramiento de Banderilleros y Contadores de cuerdas..."<sup>26</sup>, la necesidad establecida a partir de 1839 de indicar en el plano la longitud de los costados del terreno con cifras, sobre las líneas trazados para representarlos<sup>27</sup>. Estas medidas tendían a facilitar la lectura de los expedientes en la oficina, para agilizar su análisis. Otra medida clave fue, para la Provincia de Buenos Aires, la recolección de planos de mensura anteriores a 1826 (fecha de cambio de la Comisión Topográfica al Departamento Topográfico, de alcance nacional), y su clasificación en los "libros de mensuras antiguas"<sup>28</sup>. En estos catálogos eran sintetizados los diarios de mensura y reproducido el plano del terreno (figura 6 y anexo, figura 17): de esta forma, la administración estandarizó la producción cartográfica anterior a su propia fundación, lo que le permitió incorporarla a su acervo y hacerla comparable con las nuevas mensuras<sup>29</sup>.

<sup>22</sup> Lois, C. y Mastricchio, M., "Una historia de la Cartografía Argentina", in: Weisert, L., et al. *IGM 130 años IGM*, Buenos Aires, Instituto Geográfico Nacional, 2009.

<sup>23</sup> Entre los agrimensores que ejercieron en ambos territorios durante nuestro período, podemos citar Zacarías Aizpurúa (22 planos en Uruguay, 9 en la Provincia de Buenos Aires), Brillí (13/51), Nicolás Descalzi (2/51), Manuel Eguía (5/199), Teodoro Ferreira (16/10), Germán Kuhr (1/107), C.R. Kuhr (8/3), José María Manso (17/53), Teodoro Schuster (57/99). Fuente: Cat.PBA-HAGC, Cat.MTOP.

<sup>24</sup> Observaciones no sistemáticas de planos de mensura uruguayos de fines del siglo XIX muestran una representación menos frecuente de los bosques que durante las primeras décadas del siglo (en Uruguay se trata por lo general de bosques galería a lo largo de los cursos de agua). Esto podría estar vinculado al alambramiento de los campos a partir de la segunda mitad de la década de 1870, que le quitó a estos bosques la función de límite físico y visual de las propiedades, y habría llevado los agrimensores a representarlos de forma sistemática en los planos anteriores al alambramiento.

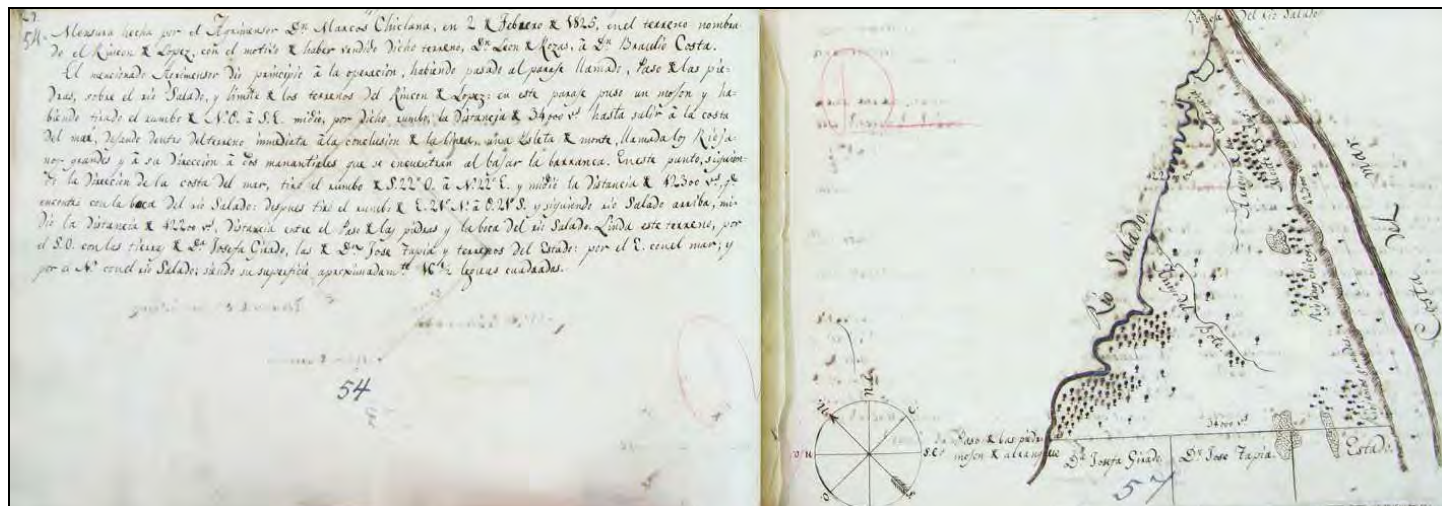
<sup>25</sup> También se verificaba –y esto era un punto clave del control– el respeto del procedimiento legal de la mensura: citación de linderos para asistir a la mensura, firma de los mismos en el expediente, etc.

<sup>26</sup> Artículo 13 de las Instrucciones para agrimensores de 1825, sobre la forma de redactar las diligencias.

<sup>27</sup> Adición de 1839 a las instrucciones de 1825, artículo 5.

<sup>28</sup> Libros 1 y 2 de mensuras antiguas, AHGC.

<sup>29</sup> La extracción de mensuras (breve reseña del procedimiento y reproducción del plano) parece haberse prolongado hasta los años 1832-1833 (ver anexos, figura 17). Después de esta fecha, el Departamento Topográfico parece haberse limitado a conservar el duplicado del expediente de mensura, sin "extraer" la información en un registro particular.



**Figura 6. Extracto de una mensura del 2 de febrero de 1825, por el agrimensor Marcos Chiclana, en la desembocadura del Río Salado (Provincia de Buenos Aires).** Fuente: Libro de Mensuras Antiguas n°1, AHGC.

### *Un cambio mayor de naturaleza del saber territorial del Estado*

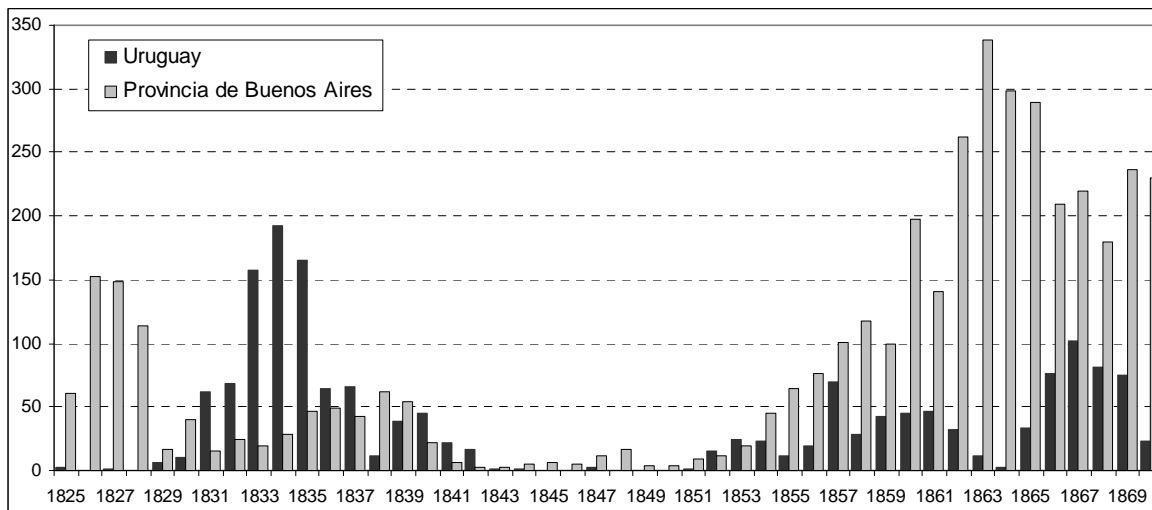
Con la fundación de las administraciones catastrales, y la obligación de realizar mensuras para todo trámite que suponga una transferencia de tenencia o la actualización de un derecho sobre la tierra, los Estados de ambos márgenes del Río de la Plata se adueñan en pocos años de una información cartográfica a gran escala, que toca la mayor parte del territorio ocupado por los europeos, aunque con fuertes diferencias de abundancia según las zonas. De esta forma, los Estados acceden a una posibilidad antes inexistente, la de representarse su territorio de forma global, en pequeña escala. Pero apenas se logra cubrir la mayor parte del territorio con mapas generales, empieza a plantearse otro problema, el de la puesta al día de estos documentos: cómo saber quiénes son hoy en día los dueños de tales terrenos, mapeados hace 10 años? Apenas acceden a un nuevo tipo de saber territorial, los Estados se encuentran entonces frente a las limitantes de éste: esta dificultad para poner al día sobre tan vasta superficie el conocimiento de la forma y de la tenencia de la tierra está lejos de ser resuelta al final del período que estudiamos, tanto para Uruguay como para la Provincia.

Es tarea muy difícil lograr recomponer con una resolución temporal fina (inferior al decenio) la extensión espacial de la superficie "conocida" por el Estado a través de planos de mensura. El único método riguroso consistiría en localizar año tras año todos los planos realizados en cada territorio. La cantidad de planos realizados y la dificultad para georreferenciarlos en el caso argentino<sup>30</sup> nos llevaron a ensayar este método solamente para Uruguay, sobre un período corto. La figura 8 representa la superficie cubierta por los planos de mensura en 1841, 10 años después de la fundación de la Comisión Topográfica. No deja de impactar el alto porcentaje del territorio cubierto por estos planos, lo que demuestra la rapidez con que el Estado adquirió este conocimiento. Aparecen no obstante zonas importantes poco o nada cubiertas, en el tercio este y centro-norte del país.

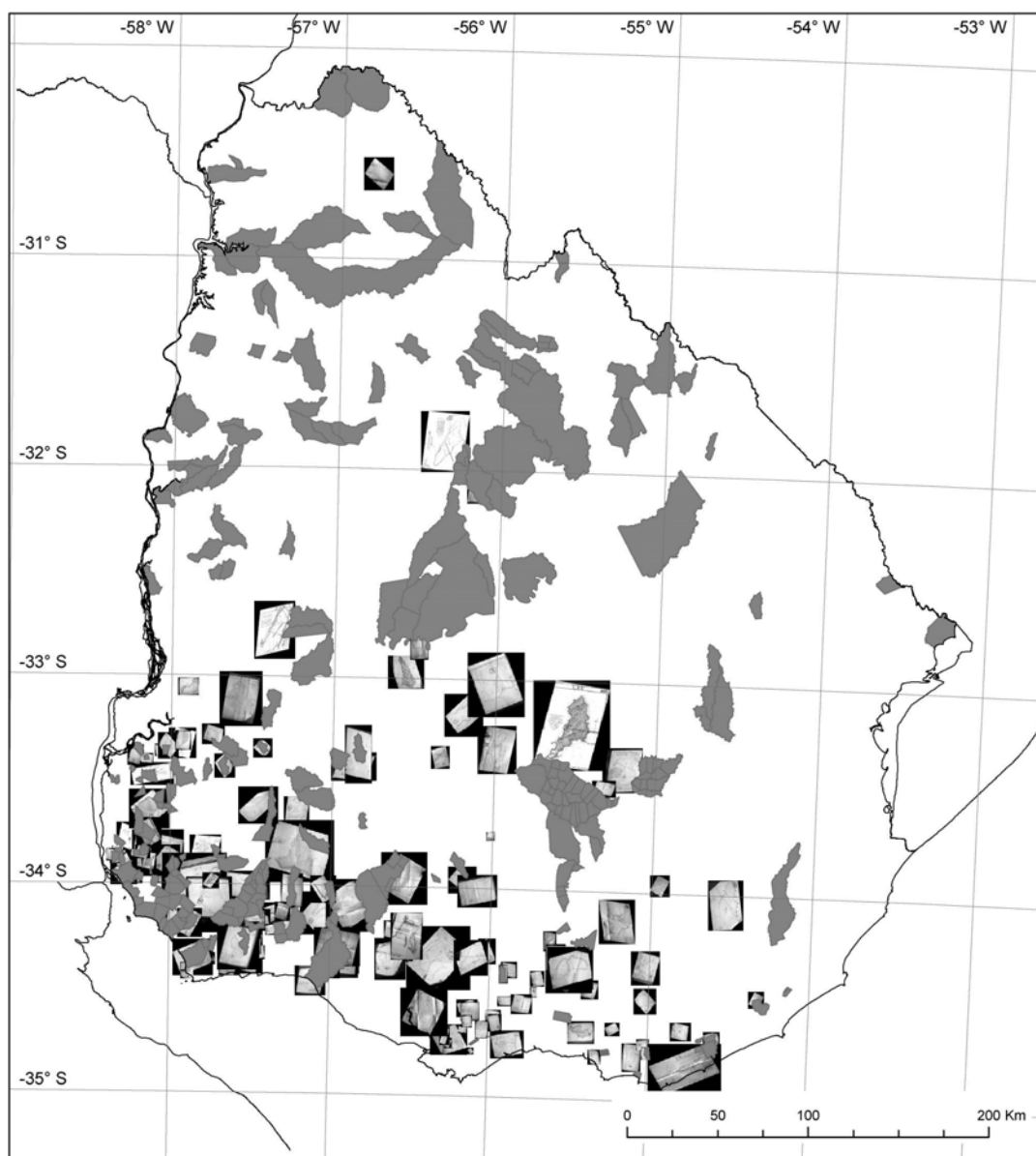
Otro método consiste en cartografiar los listados de planos de los repositorios uruguayo y bonaerense, lo que nos permite observar la variación temporal y espacial de la actividad de mensura, evaluada por el número de planos realizados por unidad territorial<sup>31</sup>, y por la

<sup>30</sup> Como ya lo evocamos, las características del ambiente pampeano bonaerense, muy diferentes al de los campos uruguayos, dificultan la localización de planos antiguos sobre la trama actual de paisaje.

<sup>31</sup> Los datos están agregados al nivel de los partidos bonaerenses de 1944 (fecha de edición del catálogo de 1944), y al nivel de los departamentos uruguayos actuales (lógica de clasificación del listado actual del MTOP).



**Figura 7. Cantidad anual de planos de mensura registrados en los repositorios de Geodesia (Provincia de Buenos Aires) y Ministerio de Transporte y Obras Públicas (Uruguay).**



**Figura 8. Espacio cubierto por las mensuras de terrenos particulares en Uruguay en 1842. Fuente:** georreferenciación y digitalización de planos de mensura (Archivo General de la Nación y MTOP, Uruguay) sobre imágenes satelitales Landsat 7 TM+ (años 1999 a 2002, glovis.usgs.gov).



concentración espacial del proceso (figura 9)<sup>32</sup>. Esta representación deja en claro que el Estado granjea información cartográfica en los períodos y zonas dónde ocurre un cambio importante de tenencia de la tierra<sup>33</sup>. Antes de la Guerra Grande, se trata de zonas con importante potencial para la entrega de tierras en enfiteusis en ambos países: en posición de frontera para la Provincia, o sea en torno al Río Salado en el oeste de Buenos Aires, al sur de éste en la parte este; al norte del Río Negro y en la parte oeste o "litoral" del país para el Uruguay. En ambos casos se observan picos cortos de intensa producción de planos, en los años inmediatamente posteriores a la fundación de las administraciones topográficas, rápidamente cortados por factores políticos (el control creciente de Rosas sobre la entrega de tierras, y el comienzo de la Guerra Grande para Uruguay). Después de 1852, podemos relacionar las concentraciones espaciales y temporales de producción de planos con cambios en la legislación de tierras en Buenos Aires (arrendamientos y ventas al norte del Río Salado?) y con la re-extensión de la frontera hacia el sur a partir de la década de 1860. En Uruguay, es notable la estricta concentración de la actividad en los departamentos del litoral oeste y sur del país en las décadas posteriores a 1850, lo cual debe estar ligado a la marcada inestabilidad de los territorios del este. La figura 10 resume con un solo mapa estos patrones espaciales y temporales diferenciados.

Uruguay y Provincia de Buenos Aires se diferencian en cuanto a patrones espaciales por la notable concentración del proceso en Uruguay: allí, es frecuente que un departamento concentre más del 10% de la actividad de mapeo (suroeste y centro-oeste entre 1832 y 1835 por ejemplo), mientras que en Buenos Aires, son contados los casos en que un partido concentra más del 5% de la actividad de mapeo, lo que da cuenta de un proceso de cadastración más repartido en el espacio en este caso<sup>34</sup>. De estas figuras (8 y 9) se desprende que en 1870, la administración posee un conocimiento mucho más exhaustivo de la Provincia de Buenos Aires que la que tiene el Estado Uruguayo de su territorio, dónde gran parte del este y centro del país parecen haber "escapado" a la mensura<sup>35</sup>. El contraste entre ambos países debió ser aun mayor, ya que parece altamente probable que numerosos terrenos bonaerenses fueron re-mensurados en ocasión de cambios de legislación sobre tierras públicas, y en particular el comienzo de las ventas. La densidad de planos por unidad territorial –y por consiguiente la calidad del conocimiento estatal- sería en este caso mucho mayor en la Provincia.

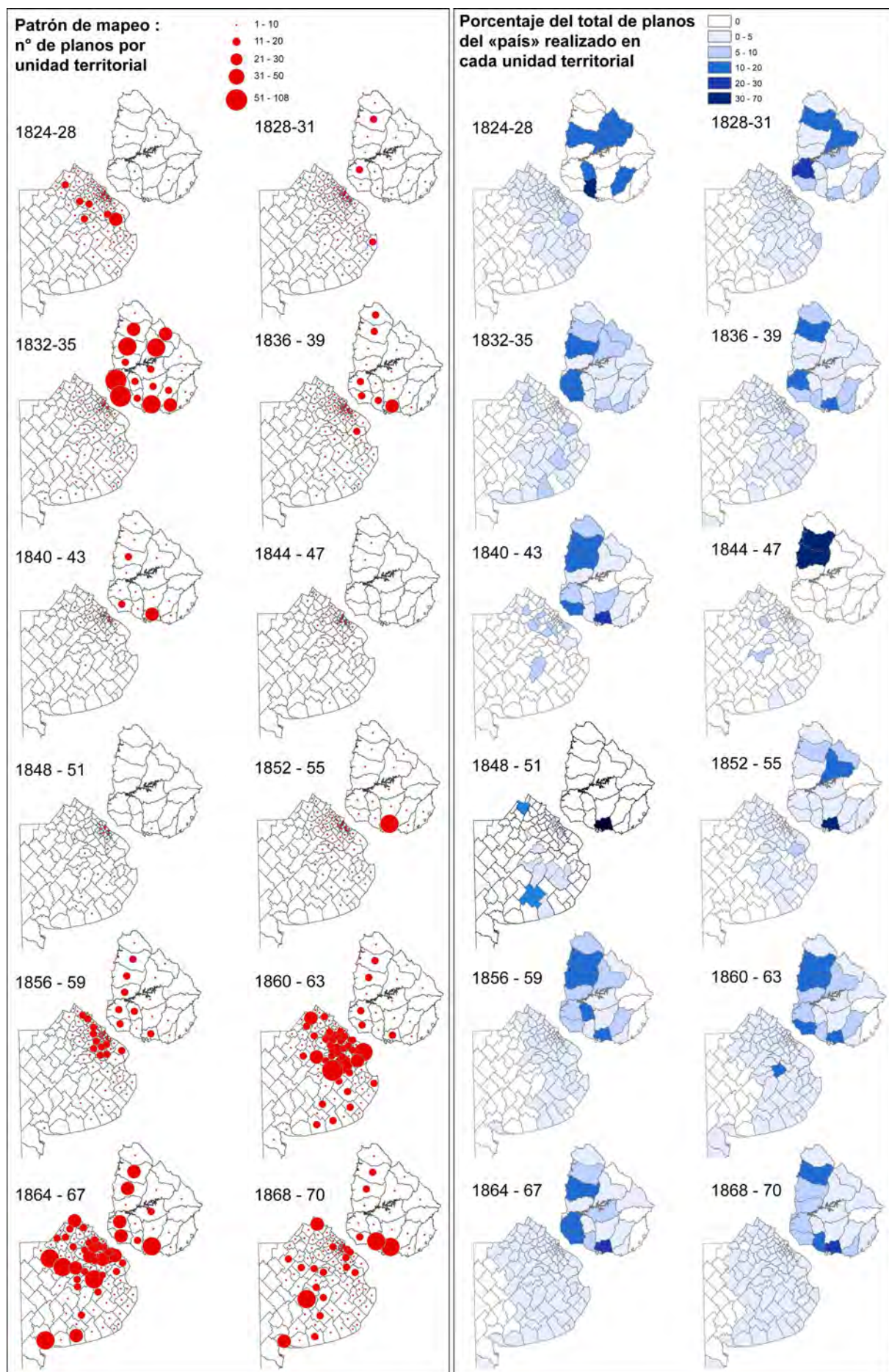
---

<sup>32</sup> Para cada período de 4 años, se calcula qué porcentaje del total de planos del "país" (Uruguay y Provincia de Buenos Aires) fue realizado en cada unidad territorial (partido o departamento). Este cálculo permite observar períodos en que el proceso de cadastración es fuertemente concentrado (cuando la mayor parte de los planos realizados en un país fueron hechos en pocas unidades territoriales), o al contrario poco concentrado (cuando el total de planos está repartido de forma homogénea entre las diferentes unidades territoriales).

<sup>33</sup> Es una consecuencia directa de la peculiar naturaleza de los catastros rioplatenses y de su "dependencia informativa".

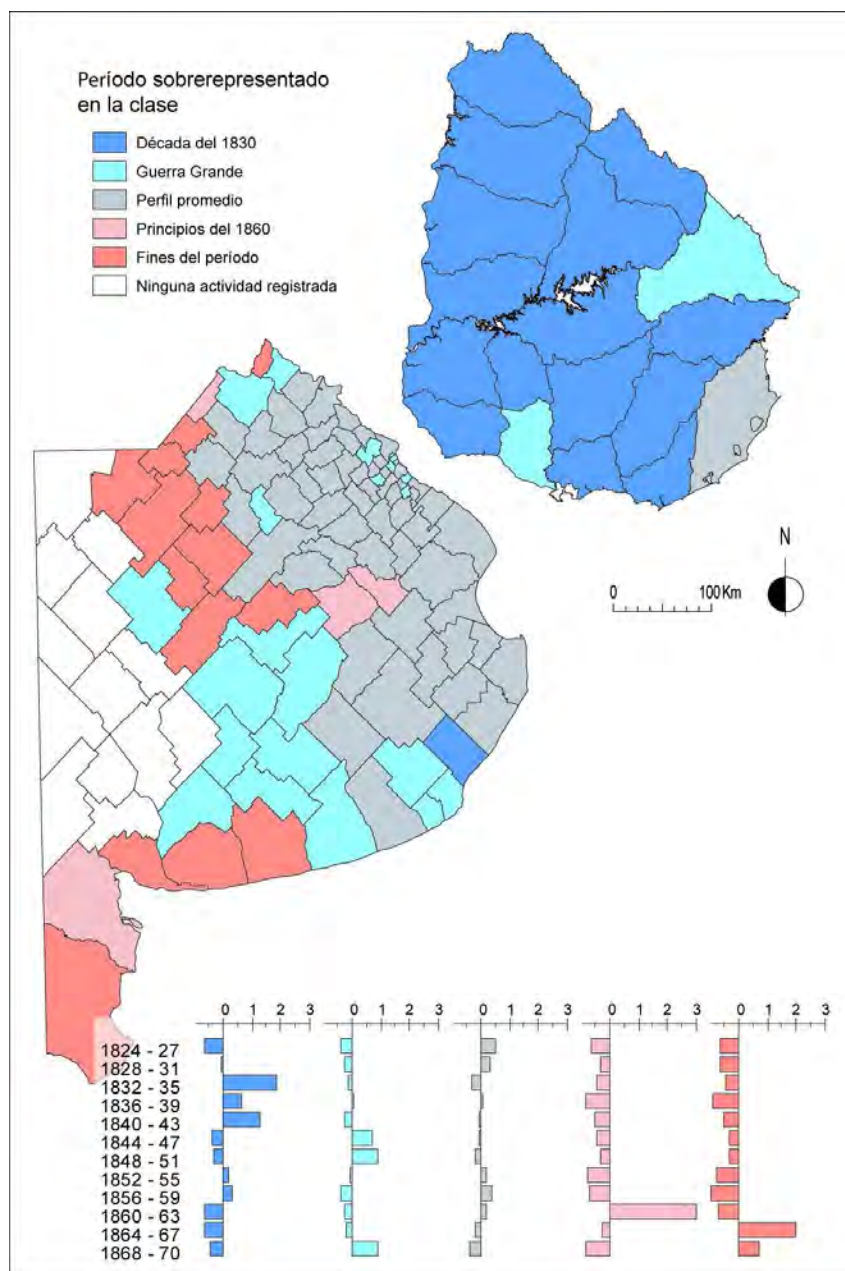
<sup>34</sup> El modo de agregación estadística de los datos puede crear un sesgo en los resultados mapeados en la figura 9. Los departamentos uruguayos tienen una superficie promedio mayor a la de los partidos bonaerenses, lo que probablemente potencie la impresión de concentración espacial de la actividad de mensura (una actividad de mensura desarrollada sobre una superficie equivalente a la de 4 partidos bonaerenses puede estar registrada en un solo departamento uruguayo).

<sup>35</sup> Parecen obvias las razones políticas y geopolíticas de dicha sub-representación del este uruguayo: son tierras de fronteras con el Imperio brasileño mal controladas por el Estado, y donde la autoridad montevidéana encontró hasta fines del siglo XIX fuertes resistencias para su establecimiento. Las tensiones y los conflictos posteriores a 1851 impactaron negativamente en el mapeo y registro de propiedades. La figura 7 Muestra que salvo entre 1866 y 69, la cantidad anual de planos registrados para Uruguay no pasa de 50 para todo el país.



**Figura 9. Patrones de cadastración: cantidad de planos por unidad territorial entre 1824 y 1870 (izquierda), concentración espacial de la actividad de mensura (derecha).**

Fuente: Cat.PBA-HAGC, Cat.MTOP.



**Figura 10. Tipología de unidades territoriales en base a la cantidad de planos realizados en ellas por período de cuatro años (trayectorias temporales de unidades territoriales).** Fuente: misma fuentes que la figura 9. Clasificación ascendente jerárquica basada en una tabla de datos de 116 unidades territoriales y 12 períodos (de 4 años cada uno). 48% de la información está explicada por la diferencia entre las clases de trayectorias temporales. Realizado con el programa Philcarto (<http://philcarto.free.fr/Philcarto.html>). Cada columna del gráfico representa la distancia entre el promedio de la clase y el promedio general de las unidades. Esta distancia está expresada en número de desvíos-estándares.

Los documentos que brindan la información más valiosa sobre los alcances y limitantes del saber territorial del Estado son los registros gráficos ya presentados, disponibles únicamente para la Provincia de Buenos Aires<sup>36</sup>. Publicados con intervalos de varios años, constituyen “fotografías” que sintetizan tanto la extensión del saber territorial del Estado (la superficie total mapeada), como el alcance de su actualización. La figura 11 presenta un análisis del registro de 1833 (el segundo realizado después de 1830), estableciendo una tipología de los terrenos incluidos en función de la incertidumbre de información acerca de su forma y tenencia. Partimos del presupuesto que la información de la administración era óptima cuando en el registro un terreno figuraba con sus límites enteramente dibujados, con la inscripción de

<sup>36</sup> Sospechamos su existencia para Uruguay, ya que el José María Reyes los cita en su mapa (nota 41), pero no fue aun posible dar con ellos en los archivos. El dibujo del registro gráfico bonaerense insumía un trabajo importante, exigiendo la dedicación permanente de una persona en los años 1830-32.

un apellido y la de un número de archivado<sup>37</sup>. Al faltar una o más de estas dimensiones de la información, aumenta la incertidumbre del saber territorial. Aparecen con claridad las grandes limitaciones de la capacidad de la administración para poner al día su saber en 1833. Sólo los terrenos situados en los dos tercios suroeste del espacio mapeado son conocidos de forma óptima: se trata de terrenos recientemente entregados en enfiteusis, cuyos expedientes habían sido examinados por el Departamento poco tiempo antes. Cuanto más nos acercamos a las zonas de antiguo poblamiento, es decir hacia el noreste de la zona mapeada, donde predomina la propiedad como forma de tenencia, mayor es la incertidumbre, ya que aumenta la proporción de terrenos poseídos de larga data, pero cuyos expedientes de mensura o títulos probablemente no habían sido mandados al Departamento. Es en esta zona que se concentra la mayor cantidad de terrenos mal delimitados (partidos de Ranchos, Chascomús, norte de Navarro y Lobos).

Las figura 12a y 12b permiten cuantificar la imprecisión relativa del Registro de 1833, comparándolo por Sistema de Información Geográfica con el Registro de 1864. Tomando como referencia este segundo registro, se calculó la distancia en latitud y en longitud entre puntos existentes en ambos registros (ángulos entre predios) mediante un índice sintético (índice de ajuste). Partimos de la hipótesis que cuanto mayor este índice, más fuerte debió ser la imprecisión de localización de puntos en el registro de 1833. De esta forma, al mapear el valor de este índice (figura 12a), podemos localizar zonas donde la administración ubicó con menor precisión que en otros sectores planos de mensura. Aparece con nitidez una franja orientada del noroeste hacia sureste en la parte este de la Provincia (semejante a la zona de mayor incertidumbre identificada en la figura 11), donde el índice adquiere con frecuencia valores superiores a 1000, entre las más altas de todos los puntos. Por contraste, los sectores situados al suroeste de esta franja, exceptuando puntos aislados, presentan valores mucho más bajos, con frecuencia inferiores a 700/600. La figura 12b confirma esta tendencia, expresando el valor del índice en referencia al valor promedio de todos los puntos, lo que permite compararlos entre ellos: el error relativo de localización tiende a decrecer hacia el suroeste de la Provincia y aumentar hacia la franja noreste, lo que corresponde con las otras observaciones sobre una "frontera interna" de la cadastración.

Las figuras 11 y 12 ponen en evidencia la existencia de una doble frontera del conocimiento territorial del Estado: hacia el suroeste y la frontera con el mundo indígena, y hacia el noreste y las zonas de antiguo poblamiento europeo. El hecho que la zona de más antiguo poblamiento, situada en las márgenes del Río de la Plata, no haya sido mapeada en el registro de 1833 puede ser atribuido a factores que varían localmente. Varios pueden haber simplemente impedido la representación de los terrenos, aun cuando el Departamento Topográfico tuviera los planos en su posesión, por razón de escala (terrenos muy chicos son muy difícilmente ubicables en un mapa a escala 1/351.250), o por la compleja superposición de formas de tenencia en ciertos partidos<sup>38</sup>. En otros casos los títulos no fueron enviados al Departamento a pesar del llamado a todos los propietarios para que lo hicieran en 1824<sup>39</sup>:

<sup>37</sup> Este número es el que permitía al Departamento Topográfico establecer un nexo con sus listados textuales (en el caso del registro de 1833, se trata de tres libros de extractos de planos realizados entre 1824 y 1828).

<sup>38</sup> Parece haber sido el caso en los suburbios de Buenos Aires y en torno al pueblo de Luján (agradecemos a Fernanda Barcos, Valeria Ciliberto y Mariana Canedo por sus comentarios al respecto de este tema).

<sup>39</sup> La misma formulación de esta circular sugiere que el Gobierno temía dificultades para obtener el envío de títulos al Departamento Topográfico: "*La Comisión Topográfica a los Señores Propietarios*. Cuando la comisión topográfica que suscribe va á hacer de la campaña el teatro principal de sus operaciones, y cuando necesita para proceder á ellas de una ligera cooperacion de parte de los propietarios, que poseen las diferentes suertes de chacras y estancias en que está dividida; nada ha creído mas justo que manifestarles todo el interes que ellos tienen en esas operaciones, y la completa seguridad en que deben estar de que no va á resultarles la menor alteracion en sus posesiones, ni costo ó perjuicio alguno en ningun sentido [...]. ¿ Cual ha sido hasta aquí el estado de las propiedades territoriales de la campaña? El de una constante incertidumbre [...]. Estos males son gravísimos [...], debian al cabo llamar la atencion del gobierno, que siendo el único capaz de disponer de todos los medios conducentes á remediarlos, se halla

