

Discursos y proyectos para afrontar las inundaciones en la provincia de Buenos Aires, 1900-1940.

Banzato y Guillermo.

Cita:

Banzato y Guillermo (2013). *Discursos y proyectos para afrontar las inundaciones en la provincia de Buenos Aires, 1900-1940. XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-010/157>

**XIV Jornadas
Interescuelas/Departamentos de Historia
2 al 5 de octubre de 2013**

ORGANIZA:

Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras

Universidad Nacional de Cuyo

Número de la Mesa Temática: 19

Título de la Mesa Temática: Estado, empresas y desarrollo económico en el siglo XX

Apellido y Nombre de las/os coordinadores/as: Banzato, Guillermo; Jáuregui, Aníbal y Russo, Cinthia

**DISCURSOS Y PROYECTOS PARA AFRONTAR LAS INUNDACIONES EN
LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, 1890-1910**

Banzato, Guillermo

Centro de Historia Argentina y Americana

Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales

Universidad Nacional de La Plata – CONICET

gbanzato@fahce.unlp.edu.ar

<http://interescuelashistoria.org/>

Introducción¹

Las políticas públicas en torno al agro pampeano en la primera mitad del siglo XX han revisado con minuciosidad las cuestiones atinentes a la tenencia de la tierra, tanto como las medidas fiscales y aún educacionales, pero menos atención se ha prestado al manejo de los recursos hídricos por parte de Estado provincial. Aunque son conocidos los recurrentes ciclos de sequías e inundaciones, éstas últimas más contundentes en los últimos años, de modo que todavía se debaten las mejores soluciones para el problema de la abundancia de agua debido a los cuantiosos daños materiales que ocasiona a las empresas agroganaderas.

En este trabajo nos ocuparemos de los debates, entre los ingenieros hidráulicos y entre los políticos, que dieron lugar a diferentes proyectos de solución desde 1890, cuando se fueron consolidando las agencias estatales que tendrían intervención en el asunto y mientras la agenda sobre el tema estuvo concentrada en la canalización como sistema para solucionar el problema del ciclo inundación-sequía, hasta 1910 en que finaliza una primera etapa de proyectos y leyes reguladoras de las obras (Pereyra, 2010).

Nuestro objetivo es estudiar los recorridos intelectuales y burocráticos que permitieron delinear los proyectos de solución a los problemas hídricos, las investigaciones llevadas a cabo para su concreción y la relación entre la toma de decisiones y los cambios en la política y la economía bonaerense. De esta manera, realizaremos una descripción de las agencias estatales encargadas de la gestión de los recursos hídricos en la provincia de Buenos Aires y esbozaremos una caracterización de los funcionarios actuantes y su relación con el nivel político de la burocracia provincial en el período señalado. De modo que este trabajo se encuentra en el cruce de las tendencias recientes en ciencias sociales hacia el estudio del Estado y las profesiones. Enfocaremos el análisis a través de los debates en las cámaras de la Legislatura provincial y el Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires.

De modo que este trabajo se encuentra en el cruce de las tendencias recientes en ciencias sociales hacia el estudio del Estado y las profesiones. En los últimos años se han publicado una serie de compilaciones cuyas introducciones dan cuenta de un amplísimo estado del arte que excede en mucho a esta ponencia. Destaquemos,

¹ Agradezco los comentarios de Emir Reitano y Julián Carrera.

someramente, que las líneas de trabajo más importantes intentan desentrañar las disputas inherentes al proceso de construcción estatal debido a intereses de diferentes regiones, entre las elites y los otros sectores sociales, e intraoligárquicas, entre mediados del siglo XIX y la crisis de 1930 (Bohoslavsky y Orellana, 2010). Se proponen analizar a los funcionarios y las instituciones estatales, desde 1880 a la actualidad, desarmando el rompezabezas del estado para verlo desde los sujetos que lo componen, sus vidas, sus trayectorias, sus luchas, sus contradicciones, las vinculaciones entre distintas agencias y con otras instituciones (Bohoslavsky y Soprano, 2010). Y también abordan los procesos de formación y configuración de las profesiones durante los siglos XX y XXI (Frederic, Soprano y Graciano, 2010) o recorren la conformación de las elites técnicas del estado entre mediados del siglo XIX y 1960 apuntando a la relación entre producción de conocimiento y proceso de constitución del Estado (Plotkin y Zimmerman, 2012).

Entre los estudios enfocados sobre fines del siglo XIX e inicios del XX, encontramos importantes trabajos sobre la participación de los ingenieros en la gestión y trazado de las vías ferroviarias estatales, destacando la tensión entre las decisiones legislativas y la constitución de las agencias estatales en la materia (Palermo, 2007). Y también se ha investigado suficientemente acerca de la formación de los ingenieros agrónomos y su participación en la difusión de las tecnologías para el agro (Graciano, 2003, 2004). No obstante, para este período, no han aparecido últimamente trabajos desde la historia, la antropología o la sociología que aborden el problema de las políticas sobre los recursos hídricos, ni sobre la formación de los ingenieros y sus prácticas profesionales.² Se han realizado dos compilaciones interdisciplinarias, en un caso integrando trabajos de ingeniería hidráulica, geografía, planificación, geodesia y cartografía, ordenamiento territorial y aspectos jurídicos sobre el problema de las inundaciones, con una muy útil crónica sobre los ciclos de sequía e inundaciones en el largo plazo en la provincia de Buenos Aires (Maiola, Gabellone y Hernández, 2003). El otro conjunto de trabajos, desde el ámbito de las disciplinas que se ocupan de las políticas públicas y las ciencias administrativas, atiende a las políticas actuales para la gestión del agua, con un ilustrativo racconto sobre las políticas de aguas en la provincia de Buenos Aires desde fines del siglo XIX hasta fines del XX, que expone claramente

² Debe destacarse el análisis de Valeria Gruschetsky (2012) acerca de los discursos y la vinculaciones de los ingenieros en torno al modelo de vialidad norteamericano.

los hitos fundamentales en la normativa, los proyectos y las realizaciones sobre la materia (Isuani, 2010).

Sobre el tema de los canales como alternativas al transporte ferroviario, Alfredo Aguirre (1985) realizó una documentada monografía sobre el Canal del Norte en la que estudió el proyecto que pretendía unir las lagunas Mar Chiquita, Gómez y Carpincho desde Junín hasta Baradero, bajo la hipótesis que los intereses de las empresas ferroviarias obstaculizaron la construcción de canales, en un contexto en que el estado disputaba con ellas por las tarifas, en tanto los ingenieros se dividían en dos “escuelas”, una partidaria de los canales y otra de los ferrocarriles. Sin dejar de lado el plateo de Aguirre, en nuestra ponencia sobre el tema demostramos que las dificultades que impidieron su concreción pueden encontrarse, también, en los imponderables de la naturaleza sobre la que se estaba operando y en el nivel de gestión tanto privada como pública. Por el lado de la gestión pública, la rigidez de la normativa para contaduría, que impedía modificar los presupuestos y la tardanza en algunos pagos provocaron las discrepancias con el constructor que se tornaron insalvables al haberse agotado el presupuesto previsto sin haberse terminado la obra. Finalmente, las discrepancias de los especialistas en torno a la metodología y los resultados de los estudios técnicos y de factibilidad, que permanecen aun abiertos, tuvieron un peso significativo en la paralización de las obras (Banzato, 2012).

La consolidación de una agencia estatal

Las tareas de medición del territorio y trazado de pueblos fue una de las primeras que se organizaron en la burocracia de la provincia de Buenos Aires, a partir de la creación de la Comisión Topográfica en 1824, luego Departamento Topográfico, nombre que mantuvo hasta 1875 en que se reestructuró como Departamento de Ingenieros (D’Agostino, 2007 y 2012).

En 1884 se publicó uno de los estudios más citados sobre el problema, “Las secas y las inundaciones en la provincia de Buenos Aires. Obras de retención y no de desagüe”, de Florentino Ameghino, con un título que anunciaba todo un programa de trabajo. Sin embargo, el debate entre quienes abogaban por un plan integral de gestión hídrica y quienes estaban urgidos por sacar de los campos el exceso de agua, evidentemente se

fue perfilando hacia la mayor capacidad de los segundos por convertir sus teorías en planes de acción.³

Finalizando su mandato, entre enero y abril de 1890, el gobernador Máximo Paz amplió fuertemente la dotación del Departamento de Ingenieros en todo el escalafón, debido al aumento de las tareas que debía cumplir.⁴ La Carta Orgánica de esta agencia se promulgó el 17 de octubre de 1890, mediante la que se fijaron las funciones y atribuciones, se ordenó el organigrama compuesto por la oficina de presidencia, las secciones Ferrocarriles e Hidráulica, Puentes y Caminos, Arquitectura y Dibujo, Geodesia y Catastro, y el Archivo; se establecieron los requisitos para ocupar los cargos y los procedimientos de trabajo.⁵

La ley del 17 de enero de 1893, que encuadraba las obras de drenaje, como se verá en el siguiente apartado, establecía un interesante principio de gestión denominado por el gobernador Udaondo “sistema de imposición á zonas limitadas” tomado, según él, de la legislación estadounidense, donde “tan óptimos frutos ha dado”.⁶ Entre quienes pagaban el impuesto el gobernador, con acuerdo del Senado, nombraba a los propietarios de los partidos afectados que gestionarían las obras como miembros de la Dirección y Administración de Desagües y con cargo honorífico.⁷ Al mes siguiente se dictó el decreto reglamentario que regulaba el funcionamiento de la Dirección y se obtuvo el acuerdo del senado para nombrar las primeras autoridades⁸: como presidente Zenon Videla Dorna,⁹ siendo sus miembros Santiago Luro,¹⁰ Ventura Lynch, Angel Leanes,

³ Sin dudas el tema es muy complejo y requiere otro corpus documental para desarrollarlo, aquí apenas esbozamos esta hipótesis de la que desarrollaremos las ideas y proyectos que circularon en la legislatura.

⁴ Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires (en adelante ROPBA), 1890, pp. 27, 68-69, 103, 180-181, 186-187, 216, 223-224, 246, 261-262.

⁵ ROPBA, 1890, pp. 541-554. La organización del personal se hizo por el decreto reglamentario del 18 de febrero del año siguiente. ROPBA, 1891, pp. 249-250.

⁶ ROPBA, 1896, p. 611.

⁷ CDPBA, DS, 1893, pp. 527.

⁸ ROPBA, 1893, pp. 87-89.

⁹ Zenón Tiburcio del Rosario Videla Dorna era hijo de José Zenon Videla Silva, <http://www.genealogiafamiliar.net/getperson.php?personID=I19199&tree=BVCZ> consultado el 02/05/2013 quien heredara de su suegro Antonio Dorna una estancia de 48.000 has en Monte, a orillas del Río Salado.

¹⁰ Santiago Luro Pradère, hijo de Pedro Luro, uno de los propietarios más importantes del siglo XIX (Mosse, 2005) <http://www.genealogiafamiliar.net/getperson.php?personID=I67218&tree=BVCZ> consultado el 02/05/2013. Habiéndose recibido de abogado en la Universidad de Buenos Aires, administró los negocios de su padre, llegándose a ser uno de los más conocidos criadores de animales pura sangre, como propietario de uno de los más grandes saladeros intervino en la formación de la Compañía Sansinena de Carnes Congeladas. También se desempeñó en las lides políticas, llegando a ser

Ezequiel Ramos Mejía,¹¹ Felipe Mayol, Pedro Anchorena,¹² Jorge Guerrero, Teodoro Serantes, Martín B. Campos¹³ y Ciriaco Madrid. El ingeniero Rafael Martínez Campos fue nombrado secretario hasta tanto se designaba el personal administrativo que fuera necesario. En junio de 1894 cambiaron algunos miembros de la Dirección y Administración de Desagües,¹⁴ Ezequiel Ramos Mejía pasó a ser Presidente e ingresaron los vocales Mariano Unzué y Federico Leloir.

Luego de que se dictara la nueva ley de desagües de 1895, el correspondiente decreto reglamentario del 23 de enero de 1896 estableció claramente los alcances de las gestiones de la Dirección, liderada por los propietarios, y el Departamento, con sus especialistas en hidráulica. En junio de 1896 Ramos Mejía renovar su mandato. Al año siguiente ingresaron como miembros Federico M. Terrero, Plácido Marín, Pedro C. Iturralde, Francisco D. Madero y Martín B. Campos. En 1898 lo harían Eustoquio Díaz Vélez, Enrique Pérez, Juan M. Peña, Ezequiel Ramos Mejía, Domingo Ayarragaray y Federico Martínez de Hoz (h).¹⁵

En julio de 1900 se renovaron las autoridades de la Dirección y Administración de Desagües, nombrándose presidente a Enrique S. Pérez y miembros a Eustoquio Díaz Vélez, Félix R. Pizarro y Ezequiel F. Ramos Mexía, este último renunció en agosto seguramente porque las actividades de Ministro de Obras Públicas de la Nación ocupaban todo su tiempo, de modo que fue reemplazado por Julio Pueyrredón. En 1910 Julio Pueyrredón volvía a ser miembro de la Dirección.¹⁶ Aunque será necesaria un

presidente del Partido Conservador. Fue presidente de la Cámara de Diputados de la Provincia en 1882, luego diputado nacional (1886-1890) y director del Banco de la Provincia (Cutolo, 1975:vol. 4, 305-306).

¹¹ Fue diputado en la legislatura provincial entre 1880 y 1883. En la Sociedad Rural Argentina fue vocal durante el período 1886-1888, Vicepresidente 2º entre 1888 y 1889 y Presidente desde 1900 hasta 1904. Más tarde sería Ministro de Obras Públicas y Agricultura desde 1898 hasta 1913. http://www.anav.org.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=218:ramos-mexia-ezequiel-abogado-&catid=43:de-numero-fallecidos&Itemid=69 consultado el 04/05/2013.

¹² Hijo de Pedro Tomás Estanislao de Anchorena Ibañez y nieto de uno de los mayores propietarios de tierras del siglo XIX, Juan José Cristóbal de Anchorena López de Anaya <http://www.genealogiafamiliar.net/getperson.php?personID=I80028&tree=BVCZ>, consultado el 04/05/2013. En 1877 la provincia le había comprado dos leguas de su estancia “El Sol” para destinarlas al pueblo de Coronel Vidal (Mastrogíacomo, 2010: 77).

¹³ Nacido en una familia de militares, participó en la batalla de Cepeda y Pavón, actuó en la frontera bonaerense como comisario pagador, luego en la guerra del Paraguay. En la década de 1870 a 1880 fue comisario de guerra y marina. Luego fue intendente de la escuela de Santa Catalina, integro el directorio del Banco Provincia y vicepresidente de la Comisión de Desagües. Participó en la revolución del Parque y también fue legislador bonaerense (Cutolo, 1969: vol. 2, pp. 86-87).

¹⁴ ROPBA, 1894, p. 337.

¹⁵ ROPBA, 1896, pp. 73-79 y 864; 1897, p. 763-764; 1898, p. 728 y 852.

¹⁶ ROPBA, 1910, p. 572.

trabajo prosopográfico más exhaustivo, todos los indicios indican que se trata de importantes propietarios con vinculaciones con el poder político.

Proyectos y debates para paliar las inundaciones

Si estudiamos la cuestión del cambio climático en una perspectiva de largo plazo, podremos analizar con mayor detenimiento el problema del exceso de agua en la provincia de Buenos Aires desde la segunda mitad del siglo XIX hasta hoy. Las investigaciones con perspectivas analíticas multidisciplinares han encontrado que la conjunción de los registros históricos de lluvias y sequías en los períodos pre y pos estadísticos, como así también los estudios sobre mamíferos y ostrácodos coinciden en fundar la hipótesis sobre una “Pequeña Edad de Hielo”, con clima seco y frío entre 1450 y 1850, a la que siguió un cambio el régimen de lluvias que fue aumentando progresivamente hasta hoy (Deschamps, Otero y Tonni, 2003; Laprida y Valero Garcés, 2009).

Esto explica que las décadas de 1870 y 1880 fueran pródigas en eventos climáticos extremos en la provincia de Buenos Aires, siendo la más afectada la cuenca del río Salado. Desde noviembre de 1873 hasta el invierno siguiente fue una temporada muy lluviosa, en la que se desalojaron campos; hubo sequía durante los primeros meses de 1877, pero para fines de marzo el río Samborombón estaba desbordado al punto de destruir las vías férreas y el arroyo El Vecino estaba creciendo, para mayo el Salado se había salido de su cauce y también rompió los terraplenes del ferrocarril. El año siguiente no fue mejor, y las inundaciones continuaron en 1879. Para enero de 1883 la sequía provocaba quemazones de campos y la langosta se llevaba el resto. En la primavera del año siguiente la inundación de la cuenca del Salado alcanzaba los 87.000 km² y hacia 1886 el arroyo El Vecino tenía dos leguas de ancho (Moncaut, 2003: 41-44).

El gobernador Paz informaba, en su mensaje a la legislatura ya citado, que “la más importante obra de hidráulica que está empeñada en realizar la Provincia, es sin duda alguna la que se refiere á la canalización y desagüe de su vasto territorio”, habiéndose encomendado a los ingenieros Lavalle y Médici un estudio que ya había sido revisado por una comisión dictaminando favorablemente acerca de su factibilidad. Sin embargo,

se estaban realizando obras de defensa sobre el río Luján y se había concluido el canal de desagüe en Alvear, que se pagó en parte con recursos del tesoro y en parte con una suscripción en la que participaron los vecinos de Tapalqué y Alvear, con lo que el gobernador manifestó su satisfacción con una promesa que no por lo reiterada se haría realidad: “La construcción de este canal evitará las frecuentes inundaciones á que estaba sometida toda esa zona de nuestra campaña, disminuyendo también la importancia y la duración de los desbordes que pueden producirse con las fuertes lluvias”.¹⁷

Durante el mandato del gobernador Julio A. Costa (1890-1893), en la primavera de 1890 los estudios realizados habían determinado que en la parte sur del río Salado las inundaciones eran cada vez más caudalosas “con gran perjuicio de los intereses particulares y la riqueza pública”, por otro lado, los intentos de particulares y autoridades municipales por paliar la situación a través de terraplenes, como así también los puentes que no tenían la luz suficiente terminaban obstruyendo los desagües naturales y provocando que subieran aún más las aguas “que así se estienden (sic) sobre mayores superficies, transformando los terrenos en esteros improductivos, y estorbando al mismo tiempo la subida de la marea en el Río de Ajó con perjuicio para la navegación”, se decretó que en los partidos de Ajó, Vecino, Tordillo y Monsalvo los propietarios que hubieran levantado diques de represa, terraplenes de retención, palizadas, cama de ramas de árbol o cualquier otra forma de disminuir el desagüe de arroyos, cañadas o cañadones, debían retirarlos en el término de seis meses. En adelante las obras debían tener la autorización del Poder Ejecutivo previo informe del Departamento de Ingenieros. A los pocos días se aprobó el proyecto de esta repartición para realizar las obras de desagüe de los terrenos inundables en la zona, considerando que en la parte superior de la cuenca debían tratar de retener momentáneamente, mientras que en la desembocadura debían acelerar la circulación, de modo que en Ajó se encontraban terrenos inundables que debían ser saneados para facilitar el desagüe y al mismo tiempo mejorar las condiciones de navegabilidad del puerto de ese partido.¹⁸

En 1892, en su mensaje a la legislatura, el gobernador Costa anunciaba que el Departamento de Ingenieros había realizado una serie de estudios para paliar las inundaciones en el sur de la provincia, realizando un proyecto general, en el cual se habían enfocado particularmente Ajó, Chacabuco y Olavarría, “a fin de llevarlas a cabo

¹⁷ ROPBA, 1890, pp. 265-266

¹⁸ ROPBA, 1890, pp. 482-484, 507-508.

a la mayor brevedad, y entregar esas vastas zonas de tierra al trabajo y a la producción”.¹⁹ Según datos del Ministro de Obras Públicas, en ese año se habían perdido en los partidos del sur “dos millones de ovejas y ciento cuarenta y seis mil animales vacunos”.²⁰

El 17 de enero de 1893, se promulgó una ley que facultaba al ejecutivo a realizar una serie de canales de desagüe en el sur de la provincia. Estipulaba que toda la zona estudiada el año anterior debía revisarse nuevamente con el fin de determinar en qué medida afectarían las obras a cada uno de los propietarios, para poder deducir el impuesto correspondiente. Esto era así porque en el artículo siguiente pautaba que las obras estarían solventadas por un impuesto “de desagüe” cuyo monto se determinaría según el presupuesto total de la obra, proporcionalmente a la cantidad de terreno inundado y nunca superior a tres pesos la hectárea, pagaderos en cinco cuotas anuales. La falta de pago del impuesto tendría una multa del 25%. A los efectos de administrar las obras el artículo quinto creaba la Dirección y Administración de los Desagües de la Provincia, arriba mencionada. Además, se autorizaba al Poder Ejecutivo a expropiar los terrenos que fueran “imprescindibles para la realización de las obras”.²¹

La ley pasó en el senado sin discusión, pero en diputados, donde la defensa estuvo a cargo del Ministro de Obras Públicas, Pastor Lacasa, las objeciones se relacionaron con la constitución de la comisión, para la cual se solicitaba que se nombraran suplentes de los propietarios, que residieran en La Plata, debido a que las muchas actividades que deparaban a sus miembros harían necesarias reuniones frecuentes y la lejanía de la residencia haría prácticamente inviable la presencia de los propietarios de los campos afectados. Otra objeción, de fondo, planteó reformas al artículo sobre expropiaciones por inconstitucional. El debate fue largo en este punto, aunque el Ministro de Obras Públicas pretendía que no hicieran modificaciones que hicieran que la ley volviera al senado, ya que perderían el verano, la mejor época para hacer obras. Los diputados insistían en que la ley debía ser más específica en defender el derecho de propiedad. La

¹⁹ Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires, Diario de Sesiones (en adelante CSPBA, DS), 1892, p. 20.

²⁰ Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, Diario de Sesiones (en adelante CDPBA, DS), 1893 p. 527.

²¹ ROPBA, 1893, pp. 21-25.

mayoría del gobierno en la cámara se impuso y en ambos casos fueron aprobados los artículos tal como venían de la cámara de senadores.²²

Luego de que la revolución radical de 1893 derrocara al gobernador Costa, el Interventor Nacional, Lucio V. López, contrató a inicios de marzo de 1894 al ingeniero Félix R. Rojas para que realizara los canales en la sección sur de la cuenca del río Salado y levantara un puente sobre un cañadón. En una práctica que hemos visto ya para el frustrado proyecto el Canal del Norte (Banzato, 2012), el contratista comenzó las obras pero como las excavaciones comenzaron a llenarse de agua y ya no serían en seco, a pico, pala y carretilla, sino que tendría que levantar terraplenes, utilizar maquinaria y la hora hombre se encarecería, reclamó por mayores costos. El informe correspondiente del Departamento de Ingenieros determinó que, dado el tipo de terrenos era previsible que las napas estuvieran altas, de modo que rechazaba el reclamo. No obstante, Rojas inició un juicio ante la Corte Suprema de la Provincia, la que dictó sentencia favorable al demandante, de modo que luego de dos años, en marzo de 1896 la empresa acordó un nuevo presupuesto con el gobierno.²³ Sin embargo no se paralizaron las obras, ya que el gobernador informó a la legislatura que durante 1895 se habían excavado 274.944 metros cúbicos de canales, totalizando desde el comienzo del contrato 434.608 metros cúbicos.²⁴

Sin embargo, los trabajos no fueron suficientes, ya que en noviembre de 1895 un fuerte temporal que duró una semana provocó que se desbordaran los ríos Samborombón y Salado (Moncaut, 2003:44). En esos meses la legislatura estaba tratando una nueva norma que reglamentaba el pago del impuesto de desagüe, sobre la que prácticamente no hubo debate.²⁵ La ley promulgada el 19 de diciembre de 1895, establecía que el área susceptible de impuesto sería la comprendida por los partidos de General Lavalle, Maipú, Tordillo, Chascomús, Dolores, Vecino, Tuyú, Ayacucho, Castelli, Pila, General Belgrano, Rauch, Monte, Las Flores, Alvear, Tapalqué, General Paz, Saladillo y Coronel Vidal.

²² CSPBA, DS, 1892, pp. 342-344; CDPBA, DS, 1893, pp. 519-533.

²³ ROPBA, 1896, pp. 339-345.

²⁴ ROPBA, 1896, p. 611.

²⁵ CDPBA, DS, 1895, pp.

Mapa 1

Partidos de la provincia de Buenos Aires afectados por la ley de 1895



Fuente: Elaboración propia con el software y los mapas del sitio <http://mapoteca.educ.ar/mapa/buenos-aires/>. Consultado el 04/05/2013

Los campos de estos partidos se dividirían para el pago del impuesto en siete categorías según la valuación de los terrenos, sobre los que se aplicaba una tabla que iba de \$3 por ha aquellos que valían \$25 hasta \$1.50 los que valían \$51 o más, según la valuación de ese año para la Contribución Directa, que quedaría vigente a los efectos del impuesto de desagüe por los siguientes cinco años en que se cobraría. Con la salvedad de que si los gastos fueran menores el monto podría reducirse, pero si fueran mayores podría aumentarse. Para el caso de las quintas y chacras de los ejidos se estipulaba un impuesto del 2% de su valor para las inundables y del 1% para las demás, en tanto las fincas y

solares urbanos pagarían el 1%, sin distinción. También las empresas de ferrocarriles debían abonar \$10 por hectómetro por año sobre las vías que pasaran por los partidos mencionados. El Departamento de Ingenieros haría la clasificación de los terrenos inundables o no inundables. Esta declaración podía ser reclamada por los propietarios que se consideraran perjudicados ante la Dirección y Administración de Desagües, con instancia de apelación al Poder Ejecutivo. Los terrenos no se considerarían inundables si en las crecientes comunes el agua abarcara menos de una tercera parte de la superficie total. Además, se prohibía la construcción sin permiso de esclusas, tajamares o cualquier otra obra que obstruyera los canales, ríos, arroyos y cañadones de la zona inundable. Los contraventores deberían restituir las cosas a su estado original y pagar una multa. La ley reglamentaba también todo lo atinente a obras públicas y de particulares, además de destinar un 6% de lo recaudado a sostener una oficina técnica que no debería superponerse con las tareas del Departamento de Ingenieros en todo lo que implicara el plan general de obras y las inspecciones.²⁶

Esta ley y su decreto reglamentario fueron impugnados por inconstitucionales por un grupo de propietarios de los partidos de General Alvear y Tapalqué, liderados por José Crotto y Sixto Rayneli, quienes alegaron que el procedimiento en el tratamiento de la ley violaba el art. 103 de la Constitución provincial; que al dictarse una norma en la que solo algunos pagaban el impuesto se violaban los artículos 10 y 99, inciso 1º, y finalmente, que como el impuesto podía aumentarse o disminuirse según los gastos que demandara la obra, esto significaba una violación a los artículos 9, 29, 30 y 48 de la Constitución provincial y a los artículos 4, 14 y 17 de la Constitución Nacional. Esto obligó a posponer el inicio de las obras, tal como el gobernador Udando lo manifestó en la legislatura en mayo de 1896, "... por la resistencia opuesta por algunos propietarios al pago de las cuotas que fija la ley respectiva", quienes realizaron una "propaganda activísima" que tuvo eco pues "ha influido para que la mayoría de los contribuyentes demore el pago".²⁷ La Suprema Corte de Justicia dictó sentencia el 6 de septiembre de 1898 desestimando la demanda por improcedente. En el primer caso porque la Constitución sólo exige que las leyes se voten en general primero y en particular después en sesiones distintas, como se hizo. La segunda cuestión también fue desestimada porque el gravamen estatuido no era una renta fiscal destinada a los gastos

²⁶ ROPBA, 1895, pp. 1175-1180

²⁷ ROPBA, 1897, p. 574.

generales, no eran administrados por el poder público y no ingresaban al tesoro provincial. Además, el artículo 10 establecía la igualdad civil y la exclusión de privilegios personales, en tanto el gravamen trataba de las cosas, es decir de los terrenos inundables y no de sus propietarios. Sobre el tercer punto, directamente adujo la Corte que no había sido fundado debidamente, pues los demandantes no expresaron las razones de la violación de los artículos mencionados.²⁸

Es decir que pasaron casi tres años entre la promulgación de la ley y su decreto reglamentario para que la gestión provincial pudiera comenzar a percibir el impuesto que iba a solventar las obras de desagüe, los resultados del retraso se verían prontamente pues, según Moncaut (2003:44), en 1900 volvieron las inundaciones abarcando unos seis millones de hectáreas. El Departamento de Ingenieros había realizado algunos trabajos en los partidos de Dolores, Castelli y Tordillo, pero no fueron suficientes, por lo que el 7 de abril se autorizó a “ampliar las obras ... para disminuir los perjuicios causados por las inundaciones ... pues de su ejecución depende la salvación de los ganados y de otros intereses no menos importantes”, destinando \$3.500 m/n.²⁹ Para fines de mayo las medidas abarcaban Dolores, Castelli, General Guido, Maipú, Las Flores, Rauch, Ayacucho, Olavarría y Pila. Aquí debemos destacar que en los considerandos del decreto se preveía que “las inundaciones de septiembre y de marzo, si bien no desaparecerán hasta que se practiquen las obras de desagüe cuya sanción pende de la Honorable Legislatura, podrían atenuarse practicando algunas obras á lo largo de los terraplenes de las líneas férreas y en algunas propiedades particulares donde existen tajamares...” Es decir, o las obras programadas por las leyes de 1893 y 1895 no se habían hecho, o bien habían sido insuficientes. De manera que, continúa el decreto, “El Poder Ejecutivo, en la urgente necesidad de prevenir los graves perjuicios que traería una inundación en la presente estación de lluvias, no sólo á los pueblos de la zona inundable, sino también á las haciendas y cultivos como lo han representado varias municipalidades y vecindarios...”, se enviaba a un grupo de ingenieros a los partidos mencionados para remover los obstáculos que pudieran obstruir las corrientes de agua, abriendo los tajamares que estuvieran en propiedades privadas. Estaban habilitados también a abrir los terraplenes del Ferrocarril Sur, para lo cual se comunicaba a la

²⁸ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. *Acuerdos y sentencias dictados por la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires*, La Plata, Imprenta y Litografía de Sesé y Larrañaga, 1899, tomo VII, cuarta serie, pp. 380-420.

²⁹ ROPBA, 1900, p. 260.

empresa para que asistieran sus propios ingenieros, y se le reiteraba que debía construir las alcantarillas solicitadas el año anterior. Finalmente se destinaban \$5.000 m/n para los primeros gastos.³⁰

Posteriormente, el 24 de noviembre de 1900 se promulgó una nueva “ley sobre construcción de obras de desagües en varios partidos de la provincia” prácticamente calcada de las de 1893 y 1895, excepto que cambiaba los valores del impuesto y dividía su asignación en tres secciones.³¹

Así, en su mensaje a las cámaras del 1° de mayo de 1902 el gobernador Marcelino Ugarte expresó que ya se habían llamado las obras a licitación para los de desagüe, pero se habían prorrogado los plazos debido al “retardo en el cobro del impuesto, por una parte, y, por otra, diversos reclamos sobre exoneración o rebaja de las cuotas fijadas”,³² es decir, el sistema de quien está afectado paga, adoptado en la ley, generaba ciertos rechazos.

El desacuerdo entre los intereses de las compañías contratadas para hacer los canales y la necesidad del gobierno de llevarlos a cabo, fue una de las causas del retraso de las obras y del aumento de los gastos. Más arriba hemos referido que el empresario Félix Rojas, reclamó por mayores costos en las excavaciones para canalizar los campos de Ajó en 1894, en 1906 hizo lo mismo Luis Defilippi en la construcción del canal de navegación de Junín a Baradero (Banzato, 2012) y finalizando nuestro período el gobierno rescindió el contrato con Pauling y Cia. Ltda. porque el empresario elevó los precios para la continuación de las obras más allá de lo que el presidente de la Comisión de Administración de Desagües consideraba prudente aceptar, el gobernador consideró que, aunque la compañía garantizaba la continuación de las obras, era más conveniente que la Comisión se hiciera cargo de los trabajos pues de esta manera se evitarían las discusiones sobre los precios de costo “y sobre todo la suspensión y paralización temporal de las obras, necesaria para hacer la entrega de éstas á los contratistas y perjudicial particularmente en esta época del año [primavera], en que los trabajos se practican con facilidad y en que por lo tanto adelantan en mayor proporción”, argumentos que aceptó la legislatura aprobando la rescisión del contrato y el

³⁰ ROPBA, 1900, pp. 537-539.

³¹ ROPBA, 1900, pp. 605, 748 y 793-801.

³² CDPBA, DS, 1902, p. XI.

sometimiento a tres árbitros la determinación del monto de indemnización correspondiente a la compañía.³³

Cierra este período la ley promulgada el 4 de octubre de 1910 sobre desagües parciales en la provincia. Esta norma vino a profundizar la tendencia marcada por las de 1893, 1895 y 1900, en el sentido de tomar en cuenta la iniciativa de los particulares para desagotar los campos. El primer artículo redefine el manejo de las aguas, de las que hasta el momento se ocupaba enteramente la provincia, salvo que dejaba en manos de los propietarios la gestión. Ahora los denominados “desagües parciales” serían de “interés privado ó de interés público”, los primeros beneficiarían a una propiedad o propietarios, los segundos a más de uno, a la salud pública o a extensiones mayores de 20.000 hectáreas. Todo el articulado siguiente ordenaba la relación entre la iniciativa privada y el control estatal a través de la Dirección de Administración de Desagües, teniendo en cuenta también que los propietarios podían asociarse para realizar una obra conjunta (art. 15). Sólo el último artículo (42) trata de los desagües de interés público, los que, coherentemente con la política llevada hasta el momento, serían solventados proporcionalmente por los propietarios a quienes directa o indirectamente favoreciera la obra.³⁴

Conclusiones

Los diarios de sesiones de la legislatura provincial y el registro oficial nos permiten una llegada particular a los temas que nos interesan, ya que podemos establecer la agenda de las políticas públicas de la época, describir la evolución del organigrama de las agencias estatales y encontrar los indicios de los resultados de los proyectos, todas cuestiones que deberán profundizarse con fuentes de otra índole. No obstante, la evidencia encontrada nos ha permitido analizar en una etapa de crecimiento económico la formulación de una política pública que se proponía promover el desarrollo de las empresas rurales, aunque sus resultados hayan sido magros.

Hemos centrado nuestra atención en el período 1890-1910, guiados por la información que brindan estas fuentes, en la que se denota una sensibilización de los poderes

³³ ROPBA, 1910, pp. 290-293.

³⁴ ROPBA, 1910, pp. 816-825; CSPBA, DS, 1910, pp. 508-512.

públicos en torno al problema de las inundaciones en la provincia y su impacto en los bienes particulares y las arcas estatales. Los proyectos para solucionar el problema del exceso de agua en la cuenca del río Salado estuvieron signados por la extracción del excedente hídrico a través de canales de desagüe, sin que se notara en este período, salvo por alguna mención en la ley de 1910, ningún intento por probar la tesis de Ameghino acerca de una estrategia de reservorios en las zonas altas y drenajes en las desembocaduras de los ríos mayores. Aunque todavía estamos en una etapa preliminar en la investigación, el conjunto los proyectos presentados en la legislatura da la impresión de que se tendía a solucionar el tema en el corto plazo y con enfoque local, privilegiando los campos más bajos en las cercanías de la Bahía Samborombón, desemboque de los dos ríos mayores de la provincia, el Salado y el Samborombón.

En cuanto a la gestión de los proyectos de desagüe, al inicio del período se consolidó la organización del Departamento de Ingenieros a través de la promulgación de su Carta Orgánica, con una nutrida agenda de trabajo. Seguidamente, y para encargarse exclusivamente de la gestión de las obras hídricas, mayormente en la cuenca baja del río Salado se constituyó una agencia que, si bien pertenecía al organigrama del Ministerio de Obras Públicas, estaba conformada por los propietarios afectados por la crecida recurrente de las aguas y deberían solventar económicamente los trabajos de canalización de los que serían los principales beneficiados. Con el estudio de la composición de la Dirección y Administración de Desagües queremos indicar la capacidad de los equipos gobernantes para cooptar a propietarios de la zona afectada con el fin de gestionar las obras. No se nos escapa que algunos de ellos como Ezequiel Ramos Mejía, además eran hábiles políticos que participaron en carteras ministeriales del gobierno nacional, tanto como formaban parte de la Sociedad Rural Argentina. Sin embargo, que tuvieran vinculaciones con el poder político y la organización que nucleaba a muchos de ellos, no necesariamente los hacía representativos del conjunto de los propietarios de la región, vistos los intentos de algunos de ellos por anular la ley de 1895 que les imponía un tributo que consideraban inequitativo y la resistencia a pagarlo una vez que la Corte Suprema determinó que el estado tenía potestad para imponerlo. En este sentido, ya se han visto las dificultades de los sectores más movilizados entre los grandes propietarios para conformar una organización política que los representara (Hora, 2009).

Este doble comando en la gestión de la obra pública, con el Departamento de Ingenieros encargado de las cuestiones técnicas y la Dirección y Administración de Desagües controlando la relación con las empresas que llevarían a cabo los trabajos y con los particulares afectados, permaneció hasta el fin del período en estudio. A las dificultades en la recaudación del impuesto específico que auxiliara a los fondos públicos, se sumaron las de las empresas constructoras que reclamaban mayores costos ante las dificultades del terreno que, si bien previsibles como decían los ingenieros de las agencias estatales, solían retrasar los trabajos o decididamente abandonarlos. Un aprendizaje en el que poco a poco parece que el estado provincial tuvo que ir formando un capital propio para dar continuidad a las obras, aumentando el presupuesto y algunas veces pagando más por metro cúbico que cuando lo hacían los particulares.

Los resultados fueron esquivos, toda vez que la naturaleza se empeñaba en sobrepasar con creces los esfuerzos de los técnicos, políticos, empresarios y propietarios por controlarla. “Así es como en 1913, en mayo y octubre de 1914 y mayo y junio de 1915, se repiten las grandes inundaciones con caracteres alarmantes. En 1922 y 1926 vuelven a sucederse con intensidad” (Moncaut, 2003:44). Podríamos seguir, claro está hasta hoy, dadas las inundaciones del invierno pasado en Azul y el reciente otoño trágico en La Plata,³⁵ evidencias contundentes de la ineficiencia secular de los gobiernos por encontrar una solución al problema del exceso de agua en la provincia, en un contexto climático que “está cambiando”, ... desde hace un siglo y medio.

Bibliografía

- Aguirre, Alfredo Armando. 1985. *El canal Junín-Baradero (cuando Arrecifes tuvo puerto)*. <http://es.scribd.com/doc/42984930/El-Canal-Del-Norte-de-la-Provincia-de-Buenos-Aires>, consultado el 19 de septiembre de 2012.
- Banzato, Guillermo (2011). “La periferia de 'la gran transformación': el mercado de tierras en la provincia de Buenos Aires. Los casos de Chascomús y Junín en perspectiva comparada, 1780-1912”. *Mundo Agrario*, vol. 12, n° 23, segundo semestre, ISSN 1515-5994. Disponible en: <http://mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/v12n23a09/184> Difusión en Repositorio Institucional: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.5040/pr.5040.pdf

³⁵ En Bozzano, et. al. (2013), hemos iniciado estudios sobre el problema de las inundaciones en La Plata. Se trata de un proyecto interdisciplinario al cual esperamos aportar datos de la historia reciente de la gestión pública sobre los recursos hídricos en la ciudad.

- Banzato, Guillermo (2012). "Camino de agua en la pampa. El proyecto del Canal del Norte en la provincia de Buenos Aires (1902-1930)". *III Congreso Latinoamericano de Historia Económica - XXIII Jornadas de Historia Económica*. Bariloche, 23 al 27 de octubre. Disponible en: <http://www.aahe.fahce.unlp.edu.ar/jornadas-de-historia-economica/iii-cladhe-xxiii-jhe/ponencias/Banzato.pdf>/ Difusión en Repositorio Institucional: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.1653/ev.1653.pdf
- Bozzano, Horacio; Banzato, Guillermo; Ramos, Emiliano; Canevari, Tomás y Aranda Alvarez, María (2013). "A propósito de las recientes inundaciones en La Plata: movilización de un partenariado para un proyecto de Inteligencia Territorial", *International Conference of Territorial Intelligence "Territorial Intelligence, Socio-Ecological Transition and Resilience of the Territories"*, Besançon-Dijon, 30 y 31 de mayo.
- Cutolo, Vicente Osvaldo (1968-1978). *Nuevo diccionario biográfico argentino [1750-1930]*. Buenos Aires: Elche.
- D'Agostino, Valeria Araceli (2007). "Los orígenes de la agrimensura como profesión: su relación con el Estado y el régimen de propiedad de la tierra (Provincia de Buenos Aires, primera mitad del siglo XIX)", en Girbal-Blacha, Noemí M. y Mendonça, Sonia Regina (coordinadoras). *Cuestiones agrarias en Argentina y Brasil*, Buenos Aires: Prometeo, pp. 271-288.
- D'Agostino, Valeria Araceli (2012). "Estado, instituciones y funcionarios: el Departamento Topográfico bonaerense en la segunda mitad del siglo XIX". *III Congreso Latinoamericano de Historia Económica - XXIII Jornadas de Historia Económica*. Bariloche, 23 al 27 de octubre. [Trabajo no publicado, gentileza de la autora].
- Bohoslasvsky, Ernesto y Godoy Orellana, Milton (edit.) (2010). *Construcción estatal, orden oligárquico y respuestas sociales. Argentina y Chile, 1840-1930*, Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento / Universidad Academia de Humanismo Cristiano / Prometeo.
- Bohoslasvsky, Ernesto y Soprano, Germán (edit.) (2010). *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)*, Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento / Prometeo.
- Frederic, Sabina; Graciano, Osvaldo y Soprano, Germán (coord.) 2010. *El Estado argentino y las profesiones liberales, académicas y armadas*, Rosario, Prohistoria.
- Graciano, Osvaldo Fabián (2003). "Estado, universidad y economía agroexportadora en Argentina: el desarrollo de las Facultades de Agronomía y Veterinaria de Buenos Aires y La Plata, 1904-1930", *Theomai*, segundo semestre, número 8. <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/124/12400807.pdf> consultado el 22 de septiembre de 2012.
- Graciano Osvaldo Fabián (2004). "Los caminos de la ciencia. El desarrollo inicial de las ciencias agronómicas y veterinarias en argentina, 1860-1910", *Signos Históricos*, julio-diciembre, número 12, pp. 9-36.

<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=34401201>
consultado el 22 de septiembre de 2012.

- Gruschetsky, Valeria (2012). “Saberes sin frontera. La vialidad norteamericana como modelo de la Dirección Nacional de Vialidad, 1920-1940”, en Plotkin, Mariano Ben y Zimmermann, Eduardo (comp.). *Los saberes del Estado*, Buenos Aires: Edhasa, pp. 185-211.
- Hora, Roy (2009). *Los estancieros contra el Estado. La Liga Agraria y la formación del ruralismo político en la Argentina*, Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- Isuani, Fernando (editor) (2010). *Política pública y gestión del agua. Aportes para un debate necesario*, Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento / Prometeo.
- Maiola, Orlando; Gabellone, Néstor y Hernández, Mario (comp.) (2003). *Inundaciones en la región pampeana*, La Plata: Edulp.
- Mastrogiácomo, Viviana E. (2010). “La empresa Ferrocarril del Sud, el Estado Nacional y los terratenientes. Aportes para una Historia Territorial – Urbana”, en Torres Cano, Manuel (Director). *Historias ferroviarias al sur del Salado*, Mar del Plata, EUDEM.
- Moncaut, Carlos Antonio (2003). “Inundaciones y sequías tienen raíces añejas en la pampa bonaerense (1576-2001)”, en Maiola, Orlando; Gabellone, Néstor y Hernández, Mario (comp.). *Inundaciones en la región pampeana*, La Plata: Edulp, pp. 28-47.
- Mosse, Valeria (2005). “Por la fortuna superabundante que al presente poseo». La construcción de poder en un espacio de frontera, según la trayectoria de Pedro José Vela (1820-1860)”. *Actas Jornadas de trabajo y discusión, Problemas y debates del temprano siglo XI. Espacio, redes y poder*. Mar del Plata: CEHIS-UNMDP-Ediciones Suárez, pp. 35-52.
- Palermo, Silvana (2007). “Actores e instituciones en la construcción de los Ferrocarriles del Estado (1862-1916)”, *Vº Coloquio de Historia de Empresas*, Universidad de San Andrés.
<http://www.udesar.edu.ar/files/Institucional/ctroestudioshistoriayddempresas/silvanapalermo.pdf> consultado el 22 de septiembre de 2012.
- Pereyra, Elsa (2010). “La política del agua en la Provincia de Buenos Aires. Notas para su reconstrucción histórica”, en Isuani, Fernando (editor). *Política pública y gestión del agua. Aportes para un debate necesario*, Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento / Prometeo, pp. 21-95.
- Plotkin, Mariano Ben y Zimmermann, Eduardo (comp.) (2012). *Los saberes del Estado*, Buenos Aires: Edhasa.