

La ciudad desde más allá de la ciudad, 1930-1950 Hipótesis sobre algunas propuestas de equilibrio urbano-rural provenientes del agro

The city from beyond the city, 1930-1950

Hypotheses about some proposals of urban-rural territorial equilibrium coming from agriculture

Carlos Mazza

Abstract

Urban-rural imbalances in Argentina took place together with the crisis of the primary agro-exporting system and, since the mid 1940s, gave birth to rural-urban integrating answers originated in regional plans. But far from being able to understand these plans only as a direct and convenient extrapolation from models of external planning, it is necessary to try complementary explanations that allow their study taking into account the previous alternatives of territorial organization, which created the conditions for their appearance.

In our country, the proposals of rural management developed between 1930 and 1950 turn out to be indicative of what has been said in the first paragraph; both because of the importance they had in enabling the understanding of the territorial matter in its whole dimension and for being evidence of the change in the relation between the rural and the urban, with its consequent imbalances, and for promoting the elaboration of fixing strategies. They have contributed in that way, from their studies, contents and advances, with conceptual, theoretical and operative supplies to the construction of a culture of planned modernization and organization of territory, taking their own problematic as a starting point.

With the object of partially explaining some of their achievements, hypotheses are proposed here that associate different sources, concepts and bibliography to previously studied plans, drawing, at the same time, comparisons in the transmission of ways of thinking the rural and the territorial elements.

Resumen

Los desequilibrios urbano-rurales en Argentina se manifestaron con la crisis del sistema agro-exportador primario y generaron, desde mitad de 1940, respuestas de integración campo-ciudad originadas en planes regionales. Pero lejos de poder comprender estos planes sólo como una extrapolación directa y oportuna de modelos de planeamiento externos, es necesario ensayar explicaciones complementarias que permitan su estudio atendiendo las alternativas de organización territorial previas, que crearon las condiciones para su aparición.

Resultan indicativas de lo dicho, en nuestro país, las propuestas de ordenamiento rural desarrolladas desde 1930 hasta 1950, tanto por la importancia que tuvieron para comprender la cuestión territorial en su total dimensión, como así también por evidenciar la alteración de la relación campo-ciudad, sus consecuentes desequilibrios y promover la elaboración de estrategias superadoras. Aportaron así, desde sus estudios, contenidos y avances, insumos conceptuales, teóricos y operativos a la construcción de una cultura de modernización y organización planificada del territorio, a partir problemas propios.

Con el fin de explicar parcialmente algunos de sus alcances, se proponen aquí hipótesis que asocian distintas fuentes, conceptos y bibliografía a planes estudiados previamente, planteando, en paralelo, comparaciones en la transmisión de formas de pensar lo rural y lo territorial.

planning history - rural management - regional planning - rural-urban integration - Argentina 1930-1945

historia del planeamiento - ordenamiento rural - planeamiento regional - integración campo-ciudad - Argentina 1930-1945

Entre los dos extremos del gran desequilibrio orgánico general –ciudades y campañas– ahora se descubre de pronto que la historia del país ha consistido en la historia de un progreso unilateral, polarizado en un solo sentido: la historia de un hermoso país en que sólo han progresado las ciudades, mientras las campañas han permanecido en general estacionarias, cuando no han involucionado hacia un insospechado “desierto”; a lo sumo, una historia en que el progreso de las campañas no han marchado a la par del progreso de las ciudades. Cabe recordar que, en realidad ese es actualmente el cuadro en casi todas las naciones del mundo: un progreso de ciudades frente a un estado de estancamiento o retroceso de campañas. Pero en el caso argentino, y desde un punto de vista inmediato, el hecho tiene la gravedad específica de que el progreso de las ciudades no ha ido acompañado de un desarrollo adecuado de otras industrias no agropecuarias, de lo que se llama por antonomasia industrialización.

Es un caso de experiencia histórica invertida. Si en los grandes países en general el hecho se había producido como consecuencia de una alta industrialización, aquí el efecto se anticipa a la causa. Así, en grandísima parte la ingencia de las ciudades argentinas se ha vuelto la medida de un achaparramiento de las campañas como potencias de producción básica, sin haberseles substituido otras potencias de producción propia

CANAL FEIJOO, 1951, p.198-199

Introducción

Particularizaciones

En nuestros países, y particularmente en Argentina, el problema de la historia de la organización del territorio rural y de sus relaciones con lo urbano, ha sido analizado como parte de estudios de historia económica, geográfica, política o social rural, en contados casos como problema teórico cultural o como un aspecto de la historia de la cultura del territorio, planeamiento u ordenamiento territorial. Por esta condición inherente al propio estudio parece oportuno partir de definiciones aceptadas para luego ir acercándonos, en un proceso de particularización y adecuación de las mismas para nuestro caso.

Es en la década de 1970 donde podemos encontrar ya, tanto en nuestro país como en otros, una importante cantidad de estudios sistemáticos sobre el problema territorial rural, muchas veces asociando a este con la dimensión urbanística vinculada al campo, producto del cambio de relaciones entre ambos medios. Estos trabajos resultan importantes para nuestro fin, ya que generan la búsqueda de definiciones y enfoques analíticos conceptuales, indagando más allá de lo operativo o técnico. Se parte aquí de algunas de estas aproximaciones a fin de encauzar nuestro análisis.

Un texto de referencia en el análisis de las relaciones entre campo, ciudad y urbanización del ocio, en el caso de España en la década de 1960, fue el de Mario Gaviria (1971), procura explicarse el cambio territorial desde un enfoque sociológico y espacial, en el que se establecen parámetros analíticos de lo urbano y la urbanización, pero simultáneamente de las posibilidades urbanísticas del medio rural.

También desde el ámbito sociológico podemos seguir a Kayser (1972) en su definición del “campo” y sus relaciones, para el caso de Francia, el que es caracterizado, atendiendo su condición espacial y de acuerdo con el sentido de la exposición, de la siguiente manera:

Sin embargo, a nivel de superestructuras y, en particular, al de la organización espacial, el campo puede ser definido como un modo propio de utilización del suelo. Tres características principales permiten identificarlo:

- a) *Una relación relativamente débil entre las superficies y los hombres (densidades).*
- b) *Un uso productivo predominantemente silvo-agro-pastoral.*

c) Unos desniveles y disparidades bien notorios, secuelas sociales de una situación histórica de aislamiento o de exterioridad.

La noción de espacio rural, más operacional que la de campo, toma estas características. Pero no puede ser aplicada más que a una determinada escala –con un mínimo de extensión y de continuidad– e implica un nivel definido de organización y de control por parte de las colectividades territoriales.

Determinándose, pues, de modo contradictorio a la ciudad, dentro de un sistema único, el campo es susceptible de un análisis particular: el de sus relaciones de dependencia permite en principio llegar mejor al corazón de su verdadera naturaleza. Por ello el examen del sistema de relaciones ciudad-campo sigue revelándose como extremadamente fecundo, naturalmente con la condición de poner en entredicho, a fondo, sus presupuestos (Kayser, 1972, p. 209-210).

Para Raymond Williams (2001) desde una perspectiva sociocultural:

El campo y la ciudad son realidades históricas variables, tanto en sí mismas como en las relaciones que mantienen entre sí. Además, en nuestro propio mundo, representan solo dos tipos de asentamientos humanos. Nuestra experiencia social real no se limita únicamente al campo y la ciudad, en sus formas más singulares, sino que existen muchos tipos de organizaciones intermedias y nuevos tipos de formaciones sociales y físicas.

Con todo, las ideas y las imágenes del campo y la ciudad conservan una gran intensidad. Esta persistencia tiene una significación solo equiparable a la gran variación real, social e histórica, de las ideas mismas. Está claro que el contraste entre el campo y la ciudad es una de las principales formas que tenemos de tomar conciencia de una parte central de nuestra experiencia y de la crisis de nuestra sociedad (Williams, 2001, p. 357).

Se podría, de acuerdo a nuestro fin, plantear una aproximación histórica desde lo rural a lo urbano, indagando en la articulación de campo y ciudad desde lo social, lo político, lo

económico, lo cultural y lo físico, a fin de poder comprender sus relaciones en la totalidad territorial, aunque fuera, según casos y momentos históricos, variable. Pero de manera complementaria deberíamos comprender las particularidades de lo social y lo político en relación de las ciudades con el campo a partir de las condiciones específicas del papel de lo rural en nuestros países, en el sur de América, con condiciones de especificidad en sus funciones territoriales y productivas, con su idiosincrasia y su cultura, donde a veces, en un proceso histórico ondulante, se entrelazan los postulados y propuestas para lo rural y lo urbano, o a veces se dividen y se enfrentan, o buscan complementarse.

En concordancia con nuestros objetivos podemos encontrar en Hardoy (1972) un enfoque asociado a nuestro medio, cuando señala que en América latina: *La interpretación de una relación tan antigua como la de las ciudades y el campo sólo puede hacerse sobre una base histórica* (Hardoy, 1972, p. 71). Hardoy argumenta, al orientar previamente el análisis del problema, la propuesta de asociar en el mismo estudio la situación rural y la urbana, (...) *integrar las dos grandes variables ambientales en que se produce la vida social de una nación* (Hardoy, 1972, p. 100). Puntualizando:

Tradicionalmente analizados como expresión de una situación dual y con frecuencia antagónica, el erróneo enfoque de los estudios teóricos alcanzó el plano de las políticas nacionales de desarrollo cuando estas existieron. Rara vez en América latina se ha hablado de políticas de ordenamiento y desarrollo territorial integradas. La ciudad, para muchos, no sólo era y es la antítesis visual del campo sino el medio en donde vivía y vive una sociedad con escasas vinculaciones con el campo y cuya base económica tenía y tiene relaciones muy indirectas con las del campo.

Para afirmar luego que: (...) *La ciudad y el campo han mantenido, en síntesis, relaciones sociales, económicas y políticas cambiantes, pero forman una trama en la que mutuamente se influyen y estimulan. El prestigio de la ciudad*

y de sus élites sin duda constituye una fuerza importante en los cambios de tipo económico, político y cultural que se operan en las áreas rurales (Hardoy, 1972, p. 101).

Entonces, además de los aspectos señalados, hace a este estudio abordar el problema desde una concepción histórica integrada de la ciudad y el campo. Tomándolos como una totalidad temporal económica, cultural y físico-espacial que conforma el territorio. Puntualizándose que en esta concepción de totalidad, la ciudad resulta un elemento polar pero inseparable de lo rural en la medida que son espacios económico-productivos que interactúan, configurando un paisaje cultural regional integrado. Se pueden construir así, finalmente, lecturas de organización territoriales, sociales, materiales, paisajísticas y urbanísticas disciplinares articuladas. Estas lecturas, provistas de códigos de interpretación complementarios, permiten comprender de manera asociada formas, teorías y técnicas particulares, a fin de explicar históricamente las propuestas de planeamiento u ordenamiento desde la cultura del territorio.

En el ámbito internacional, además de los trabajos y textos referidos, se destaca, en tanto trabajo específico de análisis del ordenamiento rural y su relación con el urbanismo, y exponente referencial de los estudios históricos territoriales relativos a la urbanización rural, la reconocida tesis doctoral sobre la historia de las colonias agrícolas y poblados de colonización para el caso de España, de José Luis Oyón (1985).

Destacamos entonces, aquellas indagaciones realizadas desde la historia territorial, del urbanismo o del planeamiento, que hayan abordado problemas y procesos de ordenamiento y modernización rural, de las ideas, materializaciones y proyectos propuestos para su articulación con lo urbano, y de las transformaciones de la relación campo-ciudad y sus desequilibrios, comprendidos en forma conjunta.

En el marco señalado se incluye el presente estudio, que procura explicar en qué consistie-

ron, cómo se configuraron, de qué modo actuaron y qué grado de influencia tuvieron en los planes posteriores, las ideas contenidas en las propuestas de ordenamiento rural-urbano, provenientes del pensamiento ruralista, en las décadas de 1930 y 1940 en Argentina.

Se propone analizar el aporte y significado disciplinar de algunos escritos, propuestas y casos de organización territorial rural-urbanos, de los años 1930 y 1940, relacionados con el campo, que contengan conceptos, o planteen acciones, o aborden, en el período estudiado, la optimización física de relación campo ciudad, atendiendo la resolución de sus desequilibrios, y que finalmente hayan influido en planes territoriales regionales posteriores a 1940, propuestos en Argentina.

De estos escritos y propuestas, en su condición de antecedentes no explícitos de los planes referidos, se busca establecer principalmente su contribución para sentar las bases conceptuales de los futuros proyectos regionales, poniendo en cuestión la difícil situación territorial, las descompensaciones urbano-rurales, y sobre todo para alertar sobre la desigualdad demográfica, económica, y política del campo con respecto a la ciudad y la necesidad de articular ambos reduciendo sus diferencias en una concepción integrada, aportando nuevos preceptos organizativos.

El estudio de los temas señalados implica subsanar una laguna de consideración en las investigaciones previas sobre las concepciones o teorías sobre el territorio, su organización espacial y su relación con lo urbano. Se encuentran importantes trabajos históricos en Argentina que abordan aspectos de la relación urbano-rural como resultados de enfoques analíticos centrados en la ciudades, en períodos que van desde la época colonial hasta entrada siglo XIX. Se destacan, entre otros, De Paula (1993), Collado y Soijet (1998), y Vitalone (1992), siendo difíciles de localizar aquellos que desarrollan el estudio de configuraciones o planes territoriales posteriores a 1930. Lo dicho resulta un motivo central por el que se hace necesario avanzar en estudios que cubran el período que va de 1930

a 1950, más aún al caracterizar este lapso como catalizador de cambios profundos y poco analizados desde el planeamiento territorial.

Se distinguen también distintos textos fundamentales que abordan caras complementarias del problema estudiado: los trabajos de Hardoy (1972) quien procura, en distintos ensayos constitutivos de la misma obra, establecer las relaciones campo-ciudad en el momento de publicación de la misma, a través de reconsiderar su historia y su paisaje como elementos explicativos del presente; Romero (1986) que desarrolla de manera preferencial la historia cultural y social de las ciudades en América latina, refiriendo permanentemente un contrapunto sociocultural rural como expresión analítica complementaria de aquellas; Fernández (1998) que propone en su obra signar los elementos geoculturales regionalistas en una concepción latinoamericanista del territorio, el planeamiento, el urbanismo y la arquitectura; y Aliata (2006), quien analiza aspectos de la relación campo-ciudad, desde una lectura de preeminencia de la ciudad de Buenos Aires, para luego llegar al territorio y su organización física como extensión de lo urbano, o como en otro trabajo de estudios territoriales, donde aborda la organización de las campañas en el marco del reformismo borbónico (Aliata, 2010).

Aproximaciones: una caracterización de las relaciones entre campo y ciudad alrededor de la década de 1930

Al analizar el proceso de urbanización en Argentina y la persistencia de las características del *sistema urbano nacional* en las décadas siguientes a su estructuración Hardoy destaca que mientras la ciudad y el pueblo rural se mantuvieron, (...) *incorporados estructuralmente a un sistema agrario paternalista y en algunas regiones con características feudales* (...) sostuvo sus pautas de distribución, baja productividad y débil tecnificación, pareció aumentarse la posibilidad de un crecimiento autosostenido aunque parcial,

reflejando su incapacidad de absorber migrantes rurales con la acelerada urbanización que se produjo entre 1880 y la Primera Guerra Mundial, y resalta finalmente en el mismo párrafo:

A pesar de que el desarrollo industrial y la producción urbana en general no se ampliaron en relación con la demanda de empleos, la equivocada política agraria oficial y, aun más, la poco visionaria política de tenencia de la tierra agraria fueron factores impulsores de la urbanización (Hardoy 1972, p. 174).

Posteriormente caracteriza una nueva etapa de crecimiento urbano en los años inmediatos a la crisis de 1930, señalando:

A partir de esos años la población argentina comenzó a caracterizarse por: a) un lento crecimiento de la población nacional que fue acentuándose con los años y en el que los saldos inmigratorios descendieron bruscamente como consecuencia de la crisis de 1930 y de la Segunda Guerra Mundial; b) un acentuamiento de la urbanización en todo el país y en especial en las provincias del litoral, en el área metropolitana de Buenos Aires y en las provincias nuevas, pero en cuyo proceso los aportes del interior del país reemplazaron a los inmigrantes externos como factor importante de su formación; c) la expansión física urbana de las tres ciudades principales desbordó claramente los límites administrativos de las ciudades centrales creando suburbios industriales y residenciales en los cuales se radicaron los grupos más numerosos de migrantes internos (...) (Hardoy 1972, p. 175).

La situación descrita hasta aquí nos indica núcleos problemáticos que caracterizan parte del proceso de fractura en el modo de relación social, productiva, política, demográfica y evidentemente territorial entre campo ciudad, existente, al menos hasta 1914, que se acentúa y eclosiona con la crisis de 1930.

La descripción de este proceso en América latina no es fundamentalmente distinta a la de nuestro país, como ejemplifica Harris (1975) al señalar sus características poblacionales, puntualizando como causa la falta de armonía

en la economía y en la composición de la población urbano rural, el notable desarrollo del centro urbano, tanto en términos absolutos como relativos. Un proceso de urbanización que se produce en condiciones de industrialización lenta y retraso agrícola donde el crecimiento urbano proviene de migrantes de zonas rurales, argumentando que dichas migraciones no parecen tener origen en el excedente relativo resultante del perfeccionamiento tecnológico rural, ni por la demanda de mano de obra urbana, sino por las condiciones sociales y económicas de las zonas rurales y la atracción de las urbes (Harris, 1975, p. 39-40).

Desde el estudio de las transformaciones económicas y sociales encontramos algunas precisiones que contribuyen a nuestro objetivo. Para Ferrer (1970), se produce en primera instancia un quiebre del equilibrio interregional a partir de la evolución y localización de la producción, por la ruptura del antiguo equilibrio, y por la subordinación del interior. A partir de un acelerado proceso de urbanización, ya descripto, Ferrer entiende que:

Las mismas causas que condicionaron la importancia relativa del sector agropecuario de la zona pampeana en el conjunto de la economía nacional afectaron obviamente el proceso de urbanización. La alta productividad por hombre ocupado en la agricultura y la concentración de la propiedad territorial son los principales elementos condicionantes del proceso de urbanización (Ferrer, 1970, p. 147).

Señalando la finalización de esta etapa, Ferrer indica que la etapa de la economía primaria exportadora (...) *deja una huella profunda en la distribución geográfica de la población y de la actividad productiva del país. El interior se convierte decididamente en la periferia dependiente del centro dinámico del Litoral quebrando así el viejo federalismo económico de las economías regionales autosuficientes (Ferrer, 1970, p. 151).*

Siguiendo al mismo autor, la demanda mundial de productos agropecuarios y la

producción en nuevas tierras dentro de la frontera de la región pampeana, fueron los factores impulsores del desarrollo económico, pero el año 1930 marca un límite en que estos factores dejan de jugar un papel dinámico en el proceso de crecimiento argentino, y en consecuencia se abre una nueva etapa de desarrollo en el país (Ferrer, 1970, 155).

Para Ferrer a partir de 1930 se inaugura una nueva etapa a la que define como de una "economía industrial no integrada":

(...) Industrial porque en toda la nueva etapa la estructura económica del país responde a las características de una economía diversificada y compleja en la cual el sector manufacturero ocupa un papel clave, en cuanto al empleo de mano de obra y el carácter dinámico de su comportamiento. Industrial no integrada porque la producción manufacturera se concentra en la elaboración de bienes de uso final y depende, para poder utilizar plenamente su capacidad instalada y asegurar el crecimiento sostenido del sistema, de la importación de maquinarias, equipos, bienes intermedios y combustibles importados. Este tipo de expansión industrial fue concurrente con la contracción de las exportaciones argentinas y el consecuente estrangulamiento de la capacidad de importar bienes y servicios del exterior.

De este modo, el análisis del desarrollo económico del país en la nueva etapa consiste básicamente en el estudio de las limitaciones del desarrollo de una economía que se ajusta a una estructura industrial no integrada, en condiciones de estrangulamiento de la capacidad de importar (Ferrer, 1970, p. 155-156).

Más acá en el tiempo, para Girbal-Blacha el proceso histórico estudiado implicó una crisis en diversos aspectos:

La crisis de identidad, dependencia, distribución, legitimidad y participación ocurrida hacia 1930, repercute en la economía, las finanzas, la política y la sociedad en su conjunto. Se quiebra por primera vez el orden institucional y el Ejército de la mano de los conservadores, se instalan en el gobierno nacional. El intervencio-

nismo estatal en la economía, que padece las consecuencias de precios internacionales agropecuarios en baja, desde mediados de la década de 1920, lleva al gobierno –a través de instituciones específicas– a subsidiar al agro y alentar la industrialización por sustitución de importaciones.

La crisis es compleja y termina generando desde la dirigencia, respuestas adaptativas. La recomposición del país rural vuelve a estar en el centro del escenario argentino (Maddison 1988) (Girbal-Blacha, 2010, p. 4).

Indica Girbal-Blacha que la crisis de 1929 se manifestó con todo su rigor en 1932, afectando sustancialmente al campo y en especial al agro:

En la Argentina la crisis golpea con particular dureza al sector agrario. En 1930 culmina la expansión, se llega al “fin de un paradigma”, el del crecimiento hacia fuera. (...) La recuperación de la depresión de los años ‘30 es financiada por la transferencia de ingresos de los sectores rurales a los urbanos (Girbal-Blacha, 2009, p. 19-20).¹

Por lo visto hasta aquí, podemos decir que la situación del sector rural, y especialmente el agrario, en nuestro país se caracteriza, desde aspectos distintos pero complementarios, de la siguiente manera:

En lo económico: A) un quiebre del equilibrio interregional primero y el surgimiento de una economía débilmente industrializada, o con una industrialización incompleta y no integrada después, que generan migraciones y limitan las posibilidades de generar riqueza y trabajo urbano. B) una baja de los precios que desde 1920 aproximadamente viene afectando al sector y que eclosionará con la crisis de 1929, en 1932, poniendo de manifiesto la ineficiencia y la necesidad de transformación del modelo agroexportador primario. C) la condición de soportar la mayor parte del costo de la crisis por parte del agro y la transferencia de recursos del ámbito rural al urbano. D) la incapacidad de resolver mediante políticas agrarias el problema del latifundio, con la consecuente imposibilidad de generar

respuestas productivas alternativas de tipo medio o minifundista. E) sumado a lo anterior, la frágil situación de los arrendatarios rurales. F) el agravante de la imposibilidad de acopio, la ventaja de los competidores en la exportación de cereales, y un esquema de distribución ineficiente.

En lo social: A) un proceso migratorio que en 1914 demuestra ya la insuficiencia del conjunto urbano para absorber más inmigrantes, que deberían asentarse en el ámbito rural. B) posteriormente una aceleración, que se hace máxima con los efectos de la crisis, iniciada ya la década de 1930, por la urbanización de migrantes internos interprovinciales, generalmente provenientes del medio rural, o de pequeños pueblos y ciudades hacia los centros urbanos de mayor rango. C) la consecuente pérdida de cualquier tipo de equilibrio demográfico y social entre el campo y la ciudad.

En lo político: A) una crisis y un desequilibrio en las condiciones y capacidades de representatividad política de las campañas respecto de las ciudades, con un claro debilitamiento de las primeras. B) la generación de políticas agrarias ineficientes o incapaces de dar respuesta a las nuevas necesidades, en términos productivos y sociales rurales.

Reflexiones y propuestas del agro ¿Precursores de los primeros planes regionales en Argentina?

En diversos informes técnicos y memorias ministeriales, se puede establecer que desde 1920 aproximadamente, se plantearon estudios o propuestas para la organización rural, fundamentalmente relacionadas a las experiencias de colonización previas y con el desarrollo de programas educativos para escuelas rurales. A principios de 1930 estos estudios van expandiéndose al considerar un mayor número de problemas y soluciones. Las propuestas formaron parte de un conjunto de reflexiones generalizadas sobre la ordenación del territorio, teniendo como principal objetivo la articulación entre el campo y la ciudad, la

modernización y organización de áreas rurales, la reserva, provisión y propiedad de la tierra, y la disposición del territorio natural, etc., precursoras de la instauración de paradigma del planeamiento territorial o regional en nuestro país. De las conclusiones resulta importante destacar, en principio, los siguientes enfoques del problema.

La crisis del modelo agro-exportador, en el período 1930-1950, quedó asociada con el "estancamiento" de la producción agraria (Barsky, Posada, Barsky, 1992 p. 121). Se hace evidente para quienes pensaban soluciones o buscaban respuestas al problema del campo en Argentina, la necesidad de cambios en aspectos, técnicos, productivos, demográficos, u organizativos, que en parte se centraron en superar las causas y modificar los desequilibrios entre campo y ciudad.

Las respuestas a los problemas emergentes y las estrategias de planeamiento desde las que se abordaron no fueron exclusivamente nuestras. Atendiendo propuestas e ideas provenientes de países centrales, originadas por procesos económicos-sociales diferentes pero con consecuencias asimilables a las propias, formaron parte de un conjunto de reflexiones internacionales coincidentes sobre la ordenación del territorio.

Se había ido comprendiendo que aquí se estaban discutiendo los mismos problemas que en el mundo industrializado, que podíamos recurrir a algunas de las mismas soluciones a las que recurrían dichos países, pero que los orígenes o las causas de nuestros problemas eran distintos; en un caso la urbanización era por el desarrollo de la industrialización, completada con la mecanización del agro; en otro, nuestro caso, por el déficit de ella, por el agotamiento productivo de las formas tradicionales de explotación del campo y por la ineficiencia de las políticas agrarias.

Los avances en las propuestas atinentes a la organización agropecuaria, no solo dieron pautas técnicas para el uso y asignación de tierras, racionalizando su utilización de acuerdo a las necesidades productivas, sino

que también plantearon reformas demográficas, administrativas y de organización en la planificación económico-social que permitieron comprender la escala y dimensión del problema general. Los avances referidos, de acuerdo con este trabajo, facilitaron y aportaron a estudios y planes realizados desde la segunda mitad de la década de 1940 al aportar recursos para diagnosticar, fundamentar, proponer y actuar de acuerdo a principios teóricos y técnicos acordes con la planificación territorial y regional.

Los años 1930

La crisis del modelo puso sobre la mesa las desigualdades existentes entre el campo y la ciudad, la urgencia en mejorar e industrializar la producción rural y la necesidad de buscar soluciones articuladas entre lo rural y lo urbano, para dar respuesta a la emergencia de desequilibrios demográficos, sociales, económicos, productivos y de desarrollo de infraestructuras. Desde la acción pública y privada se habían encaminado algunas realizaciones rurales que resultaron insuficientes o inefectivas: colonización, escuelas agrarias, estaciones experimentales, cooperativas, sucesivas mejoras de las condiciones de arriendo, etc.

Las primeras propuestas frente al estado de cosas subyacente, evidenciadas aquí a partir de los años 1930, provinieron de los sectores rurales agropecuarios, tanto de sociedades rurales, universidades con estudios agrónomos, cooperativas, profesionales independientes y propietarios, comprendiendo paulatinamente y cada vez más, que el problema no se podía resolver solo con reformas en los modos y tipos de cultivos, o diversificando la producción y ampliando la superficie cultivada como únicas medidas.

Los ítems que se refieren a la vinculación entre organización del uso de la tierra, cultivos, industrialización, comercialización y población, son comunes a la mayoría de las propuestas estudiadas, desarrollándose aquí las más significativas.

Cabe destacar que desde la visión de quienes estudiaron y propusieron transformaciones organizativas del ámbito rural no se plantearon, generalmente, confrontaciones con la ciudad, sino, centralmente, su necesidad de articulación.

Uno de los principales encuentros que abordaron los problemas del momento fue, en noviembre de 1934, la Conferencia Económico-Agraria convocada por el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, que crea por ley en 1936 el Instituto de Colonización Provincial. En las siete secciones en que se dividió la conferencia, con participación de múltiples actores rurales, tanto provinciales como nacionales, se desarrollaron temas que iban desde la necesidad de creación de cooperativas, o de líneas de crédito, a la necesidad de tierras y organismos de colonización y de adecuar los cultivos a las condiciones climáticas y del suelo.

Entre los puntos de mayor relevancia se encuentra el de la demanda de una "colonización racional" o coordinada, con clasificación y organización de las unidades productivas, crédito, instrucción, recursos y la creación de un Consejo Nacional de Colonización. También se plantea la asociación entre cooperativas y colonias, a fin de resolver, unificar y optimizar la producción, la comercialización, y la utilización mancomunada de recursos y crédito. Estas propuestas se complementan con el reclamo de una mayor intervención estatal en la dirección de la producción agropecuaria y la economía. Desde el punto de vista económico, se plantean ponencias proteccionistas bajo el principio de "comprar a quien nos compra" (CEA, 1934, p. 611).

En lo referente a propuestas concretas de zonificación, clasificación, actuación o transformación del territorio, sintetizadas en la sección séptima, además de las relacionadas con operaciones de regadío, encontramos en varias ponencias la demanda de organizar la producción por zonas, con antecedentes desde principios de los años 1930, señalándose en particular la necesidad (...) de la división

económica del país, o sea, de la producción regional la que es una resultante del suelo, clima y demás factores (...), puntualizando la necesidad de resolver condiciones técnicas tales como (...) el estudio del suelo, clima, topografía, riegos y desagües, carreteras, etc. (CEA, 1934, p. 619).

En la misma presentación se indica que es necesario articular, partiendo de la concepción del trabajo agropecuario moderno y mecanizado, (...) *los factores de la producción, especialmente, asociaciones, capitales, la tierra y la población, porque de él dependen los costos de las unidades de producción (...)* (CEA, 1934, p. 612). Finalmente se propone la creación de "Granjas Criollas" con explotación mixta, que abarcan una superficie de ochenta a doscientas hectáreas.

Se presenta, conjuntamente un Anteproyecto de Ley de Creación de un Consejo Provincial de Colonización, acompañado de un Proyecto de Plan General de Colonización Granjera Organizado en Sistema Cooperativo, estableciendo estas las condiciones de los predios y la financiación correspondiente. Este anteproyecto se suma a otros varios, que van en el mismo sentido, con los que tiene diferencias parciales, fundamentalmente en los modos de financiamiento, organización y fiscalización.

Resulta importante señalar la relevancia, constante en las distintas propuestas, de contar con población urbana estable cerca de las colonias, como lo indica otra de las propuestas de Anteproyecto de Ley de Colonización, que en su artículo 9º describe las colonias agrícolas estipulando que:

Cada colonia tendría una capacidad mínima para cuarenta familias, y el parcelamiento se realizaría en lotes de seis a sesenta hectáreas. Si estuviera ubicada a más de (...) *cinco kilómetros de la población más cercana (...)*, podría establecerse en ella una reserva para pueblo de hasta cien hectáreas, con manzanas de 100 metros de lado y cuatro solares; calles de 15 metros y avenidas de 30 metros, y zona de quintas lindera a la colonia de dos y cuatro hectáreas de superficie.

Al propio tiempo se determinarán las reservas necesarias para servicios públicos y de asistencia social, plazas y un pequeño vivero experimental. Los lotes de colonia se entregarán alambrados y construida una casa rústica de dos habitaciones e instalación de agua más indispensable. El conjunto de estas mejoras no excederá de los 3000 pesos moneda nacional (CEA, 1934, p. 641-642).

Se propone también en este anteproyecto la utilización de tierras públicas a subastarse y una subdivisión de las mismas en "Tierras de población" adjudicables por lote urbano, "Tierras de cultivo natural" no incluidas en el plan, que se fraccionarían en lotes de dos a sesenta hectáreas según la proximidad a los centros de población, "Tierras de pastoreo" en lotes menores de 120 hectáreas con edificación y alambrado, y "Tierras de riego" de usufructo limitado (CEA, 1934, p. 645-646).

Finalmente resume las ideas de transformación territorial el Anteproyecto de Decreto Reglamentario que se titula "Población Agrícola-Granjera-Industrial. Su radicación en torno a las estaciones ferroviarias y centros de la Provincia de Buenos Aires" presentado por la Comisión Pro Creación del Consejo Nacional de Colonización. Este anteproyecto establecía la creación y radicación, a partir del kilómetro cuadrado que rodea a las estaciones ferroviarias, de escuelas rurales con orientación agraria y colonización, y de estaciones experimentales agropecuarias e industrias granjeras, (...) *dentro de los sesenta kilómetros circundantes de las capitales y, en los centros de radicación rural.* Donde se agruparían desde veinte familias de colonos en la diseminación de colonias granjeras en todo el territorio de la Provincia que preveía la ley, para radicar población agrícola-granjera-industrial (CEA, 1934, p. 658). Se reservaba el kilómetro cuadrado que rodeaba a la estación referida para el futuro pueblo productivo y de intercambio, si este no existiese. Uno de los aspectos más llamativos del decreto es la voluntad urbanizadora al indicar en su artículo 4° que (...) *las familias que posean por asignación lotes fiscales a lo largo de las*

grandes vías deberán dedicar a jardín florido, por lo menos una faja de diez metros de fondo sobre todo el frente (...), (CEA, 1934, p. 659), premiando los mejores jardines.

De lo visto hasta aquí es posible indicar varios temas que serán recursos para los futuros planes regionales argentinos. Se evidencia la importancia asignada al estudio, clasificación y organización de la producción agropecuaria por diversificación regional, caracterizando la noción de "región" y dándole contenido técnico a este término. La importancia asignada a la tipificación de tierras por aptitud productiva y localización con respecto al radio urbano; y cuarto, la reiterada propuesta de articulación funcional entre centros rurales y poblados, tanto creados como a crearse consecuente con una tradición de organizadores institucionales de los poblados de campaña (Barral y Fradkin, 2005). Dentro del conjunto mencionado, debe puntualizarse también cierta idea de *farmerización* como alternativa de organización y subdivisión del campo que rodea los centros urbanos o poblaciones, a la manera de un cinturón verde productivo, que será retomada posteriormente a la luz de experiencias extranjeras. Esta idea de *farmerización* como forma de explotación agropecuaria minifundista, se sostuvo como estrategia de desarticulación de los latifundios, pero no se pudo implementar adecuadamente, de manera que sus resultados no fueron perceptibles y efectivos buscándose otras alternativas (Balsa, 2001).

Un autor significativo de esta década en tema agrarios fue Bernardino Horne, Diputado Nacional, Secretario de la Comisión de Legislación Agraria, y Ministro de Hacienda de la Provincia de Entre Ríos. Publica *Acción Agraria*, en 1933; *El Banco de Entre Ríos*, también en 1933; *Nuestro Problema Agrario*, en 1937; *Reformas Agrarias en América y en Europa*, en 1938; y a principios de la década de 1940, *Política Agraria y Regulación Económica*. Al analizar las reformas agrarias Horne señala lo siguiente:

La tierra es el punto de partida. Su distribución, la forma en que se la divide y explota, repercute

sobre la organización y la economía de cada país. A ello se vincula la producción, las industrias, el equilibrio entre la ciudad y el campo, la propiedad y el bienestar de los habitantes y hasta su sistema político (Horne, 1938, p. 12).

Cuando aborda el problema de la constitución de los planes agrarios, Horne define los fundamentos básicos de su propuesta organizativa:

Resumiendo, los planes contemplan o deben tener, según los puntos de vista expuestos, las siguientes orientaciones: a) Educación por medio de la escuela rural, con maestro especializado y formación social del agrario. Creación de organismos, con intervención de los interesados, para controlar y dirigir sus propios intereses. b) Unión y solidaridad de los productores por medio de la cooperativa y de otros cuerpos formados por ellos, para tratar y resolver los principales problemas en conjunto, como el de las maquinarias, el crédito, las industrias y la comercialización. c) Formación de un ambiente de prosperidad y de bienestar en el campo, para poblarlo, resolviendo así el grave asunto del desequilibrio entre la ciudad y la campaña (Horne, 1938, p. 17).

Cabe aquí detenernos en algunos puntos del texto. Primero el argumento central de la cuestión de la tierra en sus distintos aspectos, pero fundamentalmente el de la obtención y la propiedad o tenencia; segundo, el referirse concretamente a “planes” para significar estrategias programadas, conjuntas y organizadas para actuar sobre el ordenamiento agrario; tercero, el señalar como problemas a resolver, además del crédito y maquinarias, el de la industrialización y la comercialización; cuarto, la necesidad de poblar el campo y “resolver” el “desequilibrio entre campo y ciudad”, desequilibrio que a estas alturas era no solo demográfico, económico y social, sino también político.

En el Proyecto de Despacho de Ley Agraria Argentina presentado por Horne en el mismo libro, sobresa en el artículo que explica las cláusulas centrales y su sentido, fundamento de la ley:

Creo necesario fijar el concepto central del plan agrario a aplicarse. Cada una de las ideas expuestas constituye una síntesis, por sí misma, de las bases de dicho plan y a las cuales se vinculan todas las demás. Poblar el interior; racionalizar las explotaciones; subdividir la tierra y propender al bienestar de los agrarios, comprenden, en verdad, todo el problema agrario (Horne, 1938, p. 125).

En el texto del Anteproyecto propone la creación del Consejo Agrario Nacional, que finalmente será creado en 1940, el cual tendría atribuciones para adquirir tierras, por donación, compra o expropiación y redistribuirlas bajo la forma de colonias agrícolas de distinto tipo, todas reguladas específicamente, se proponen, entre otras funciones importantes, la de (...) crear explotaciones intensivas egidales a convenir con los municipios.

Los años 1940

En esta década maduran las ideas iniciadas en la anterior, se perfeccionan los avances científicos y técnicos, se incorporan experiencias de otros países, se suman voces de distinto origen en el tratamiento de los problemas que nos ocupan, y se producen en nuestro país cambios políticos significativos como la revolución de 1943, y el posterior acceso de Perón a la presidencia de la Nación en 1946.

Alejandro Bunge, ingeniero, estadígrafo y economista argentino, publica en 1940 *Una Nueva Argentina*, donde analiza, en distintos capítulos, la distribución de la población ocupada y la necesidad de retener población vinculada con la producción agropecuaria, proponiendo, entre otras medidas, “instalar 100000 hogares rurales en veinte años” (Bunge, 1984, p. 364), aclarando que el “hogar rural”, organización similar a una granja, no constituye sólo una distribución y subdivisión de tierras, sino un nuevo tipo de vida agrícola de arraigo que se sumaría a las distintas actividades agropecuarias, desarrolladas en chacras y estancias, poniendo en manos de agricultores, actuales o potenciales, un hogar rural completo, basándose en

experiencias canadienses. También plantea, como complemento natural, organizar industrias protegidas que generen valor agregado a la materia prima rural nacional, industrializando la producción agropecuaria. Al considerar las relaciones funcionales, demográficas, económicas y sociales entre el país interior y los centros urbanos del litoral portuario, recurre a la figura de *La Argentina País Abanico* (Bunge, 1984, p. 219), indicando la preeminencia radio-concéntrica de estos últimos centros, enfatizando su concentración.

En 1942, encontramos el mencionado libro de Bernardino Horne, que da continuidad a su pensamiento; contemporáneo con la profusión de estudios técnicos publicados desde 1940 fundamentalmente sobre la lucha contra la erosión de los suelos, con la incorporación de trabajos de estudiosos extranjeros.

En el año 1943 se publican, con impacto en Argentina, los tres volúmenes la obra *Investigaciones Agronómicas* del Dr. Alberto Boerger, de origen alemán, radicado en la República Oriental del Uruguay, Profesor en Agronomía, Doctor en Filosofía y Ciencias, Doctor honoris causa de las Universidades de Montevideo y Buenos Aires; Profesor honoris causa de la Universidad de Porto Alegre y de la Escola de Agronomía "Eliseu Maciel" de Pelotas, y miembro de diversos consejos científicos e instituciones europeas, además de Director del Instituto Fitotécnico Nacional La Estanzuela en el Dpto. de Colonia- R. O. del Uruguay. Los dos primeros volúmenes, *Fundamentos de la Producción Vegetal y Genética Fitotécnica Rioplatense*, que son, sin duda, los más específicamente agronómicos y concebidos en términos científicos y técnicos, pero el tercero, *La Producción y el Hombre*, analiza y desarrolla problemas filosóficos, sociales, económicos, demográficos y culturales relacionados con los estudios agronómicos.

La obra por sí misma constituiría un tema de estudio, pero destacaremos como aspectos centrales, sólo en el último volumen, los siguientes. El enfoque general relaciona producción y consumo de bienes rurales con la

cantidad de población. En el capítulo XVII, titulado Progreso y Miseria, como el célebre libro de Henry George, parte de las conclusiones de la Tercera Conferencia Internacional de la Alimentación realizada en Buenos Aires en 1939, y desarrolla las argumentaciones de George, a las que destaca como alternativa, con múltiples y eruditas citas, para llegar al problema de las reformas agrarias, citando las obras de Horne de 1938 y de 1942 (Boerger, 1943, III, p. 130).

Al comentar el problema de la aglomeración de las masas en los centros industriales, sus causas, y la necesidad y formas de subsanarlos alude, entre otras varias, a la obra de A. E. Bunge *Una nueva Argentina*, ya referido, y a la de G. Lombroso *La Tragedia del Progreso* tomando contenidos de ambas (Boerger, 1943, III, p. 143-145). Luego puntualiza, refiriéndose a parte de Europa y de los Estados Unidos de Norteamérica, las transformaciones de la vida rural contemporánea, donde:

La campaña que rodea como zona de influencia a las pequeñas aldeas comunicadas entre sí por líneas de autobús del camión, constituye a los efectos del intercambio, desde ya, un sistema de transporte semejante al suburbano (Boerger, 1943, III, p. 156).

Propone desarrollar, como reiteradamente se ha visto en otros trabajos, la relación entre población extranjera, colonización, educación agraria, y producción agropecuaria para radicar familias en el campo. Finalmente analiza demográficamente las consecuencias del éxodo de la campaña como una falla alarmante que hay que revertir y reclama la modernización y mejora de las condiciones de la vida rural, refiriéndose siempre al georgismo como alternativa económica y social a la lógica del capitalismo imperante.

En el capítulo siguiente aborda el problema de la mecanización y sus efectos, tanto generales como en su relación con el agro, así como las prevenciones en su uso. Finaliza el libro, en el capítulo XIX, *Perspectivas Ulteriores*, con la remarcada necesidad de descongestionar los grandes centros industriales (Boerger, 1943, III, p. 263), la adecuación de la relación entre

industrialismo y producción vegetal (Boerger, 1943, III, p. 270), y el planteo de un óptimo “ecológico” en su relación con el aumento absoluto de la producción agropecuaria (Boerger, 1943, III, p. 296). A fines de la década, en 1949, se publicará la *Selección de Conferencias* del Dr. Boerger, y en 1957 su libro *Abastecimiento Mundial y Agricultura Moderna*.

Los contenidos revisados de la obra de Boerger, de gran difusión, alertan sobre un conjunto de aspectos que resultarán relevantes. Se destacan las mencionadas reflexiones sobre la descongestión de los centros urbanos y principalmente, la reconsideración de la vida rural y la relación con la mecanización y con la industrialización. Pero también la recurrencia al pensamiento de Henry George, que estará presente, como así también los estudios y propuestas de Bunge, en planes regionales de la década.

Desde el ámbito estatal se plantea la intervención en el problema agrario desde el gobierno, que delineó un conjunto de estrategias sintetizadas en el *Ordenamiento Económico-Social* del Consejo Nacional de Posguerra, presentado en 1945. El CNP, fue contemporáneo con los ensayos de los primeros planes regionales en Argentina (Mazza, 2004) y sintetizó varios de los lineamientos planteados hasta aquí por los trabajos ya comentados.

Basado en novedosos estudios estadísticos y demográficos, propuso el tratamiento conjunto y articulado de los problemas socio-económicos de lo rural y de lo urbano, enfatizando la necesidad de evitar la despoblación del interior del país mediante el establecimiento de fuentes de trabajo regionales, a la vez que incentivar la creación de nuevos centros de población en las áreas rurales. Para esto último debía adoptarse una “política agraria” cuyo “planeamiento” redundase en beneficios que asegurasen al trabajador del campo salario, vivienda y comodidades semejantes a los de las ciudades. Debía tenderse a una descentralización industrial orientada hacia la “expansión y diversificación de la producción”, instalando

plantas industriales “a la vecindad de los lugares de producción de materia prima y existencia de energía” (CNP, 1980).

En 1946, el ingeniero agrónomo Juan Tenenbaum publica *Orientación Económica de la Agricultura Argentina*, dedicando los capítulos IX, XVI y XVII a los temas de: Los cultivos industriales precursores de una nueva orientación agrícola, La intensificación de la producción granjera al relaciona con los cultivos industriales, y La colonización suburbana. En este último, luego de remarcar los problemas demográficos sostenidos con respecto a la industrialización, las migraciones internas, la despoblación de campañas, y la congestión de las grandes urbes, analiza diversas alternativas de solución. Se destaca el estudio de los “Movimientos inversos, de la ciudad al campo”, ejemplificado, para Tenenbaum, en el proceso de las “*garden city*” y en las políticas rooseveltianas de “hogares de subsistencia” (Tenenbaum, 1946, p. 201). La alternativa propuesta por el propio autor es la de la colonización cercana a la ciudad a través de este mecanismo. En sus consideraciones argumenta que se podría enviar familias al campo, las que podrían soportar mejor el traslado compartiendo su vida entre el campo y la ciudad, con la posibilidad de trabajar distintos miembros de la familia en ambos medios, urbano y rural, hasta “transformarse” en un *Full-time farmer* (Tenenbaum, 1946, p. 203). La composición familiar resulta para Tenenbaum determinante del éxito de la propuesta, pero más aún, la relación entre la ubicación, la superficie por granja y el sistema de explotación, señalando que las granjas deben estar:

(...) lo más cercanas posible a una ciudad, a una distancia que nunca deberá pasar de los cien kilómetros, y siempre sobre caminos transitables por vehículos mecánicos en cualquier época del año, como así también cerca de la red ferroviaria que permita el traslado a la ciudad por tren, varias veces al día (Tenenbaum, 1946, p. 204).

Finalmente indica una superficie para cultivos intensivos de diez hectáreas por explotación,

resaltando el carácter productivo de la iniciativa y que la misma no debe confundirse con una "casa quinta o "quinta de fin de semana", *residential farming* y *week-end* de los norteamericanos, señalando que el *part-time farming* persigue (...) fines económicos y trata de resolver un problema social (...), cuando el otro solo tiene como objeto la distracción (Tenembaum, 1946, p. 205).

En 1947 se publica *Campo y Ciudad. El problema agrario argentino*, obra de Celestino Sienrra, de fundamentos cooperativistas, que plantea la necesaria relación entre ambos ámbitos a fin de superar las condiciones imperantes (Sienrra, 1973), donde se señala la necesidad de la radicación de los productores sobre la tierra y del trabajo mancomunado entre campo y ciudad en la acción cooperativa. Propone complementar las cooperativas agrícolas con cooperativas de consumo en las ciudades, planteando, que los destinos de unos y otros no pueden ser considerados independientes. El campo, arraigando a los pequeños productores y organizándolos bajo la forma de cooperativas produciría para el consumo interno y para la exportación; la ciudad sería el ámbito de consumo, comercialización y distribución de lo producido.

Los primeros planes regionales

Señala José M. F. Pastor en su libro *Urbanismo con Planeamiento*:

El sentido de planeamiento se desarrolla rápidamente en nuestra civilización desde hace una década, luego de la depresión de los años 1929 al 34 según los distintos países en que ella hizo crisis. (...) Cualquiera que haya hurgado siquiera en la sociología no podrá pasar por alto que el síntoma más característico de nuestro tiempo es la tendencia a la planificación (...) (Pastor, 1946, p. 17).

Para finalizar señalando los alcances de esta propuesta:

El planeamiento no puede ser juzgado a la ligera ni aún por los que se creen autorizados por su cultura o por su instrucción, si descono-

cen sus principios –y esto es lo más peligroso– si son incapaces de captar su significación y de reconocer que es preciso un reajuste integral de toda la estructura socio-económica presente; reajuste, sin que esto obligue fatalmente a cambios drásticos; en suma, remodelación urbana y rural que puede llevarse perfectamente a la práctica sin contravenir los preceptos constitucionales (Pastor, 1946, p 22).

Pastor estaba al tanto de las realizaciones del *planning* británico y de sus organismos de planeamiento urbano y rural, pero también conocía la concepción territorial de "región" como unidad y base del planeamiento desarrollada en América del Norte y de las propuestas de centros regionales y poblados de la *Farm Security Administration* estadounidense. Además sostenía la necesidad de crear en Argentina un organismo similar a la *National Resources Planning Board*, poniendo sus esperanzas en que las funciones y tareas llevadas a cabo por este organismo norteamericano, quedaran comprendidas en el programa del Consejo Nacional de Postguerra (Pastor, 1945). Desde mediados de los años 1940, en diversos y múltiples textos, promovió la adopción del paradigma planeamiento regional como principio de ordenamiento territorial en nuestro país, pero siendo destacadamente el más notorio, no fue el único urbanista argentino actuante en el período que adhirió a este planteamiento.

Fundamentándose en estas ideas, fue el paradigma disciplinar del *regional planning* el medio natural que posibilitó la comprensión y el abordaje, de manera conjunta, complementaria y común, de los estudios para el ámbito rural argentino con aquellos otros realizados sobre textos o planes regionales extranjeros, aportando desde las propuestas y análisis rurales, una base conceptual y técnica combinada con precos de estudios físicos locales. A medida que se incorporaron distintos aportes disciplinares provenientes del exterior, se completaron parcialmente las bases teóricas y prácticas de dicho paradigma y se propició la formulación de planes regionales el país.

Un caso recurrentemente estudiado es el de la sucesión de planes posteriores al terremoto que destruyó la ciudad de San Juan en enero de 1944. El primer equipo que realizó una propuesta conjunta para la ciudad y el territorio circundante fue el formado por los arquitectos Bereterbide, Lima, Muzio y Vautier, que presentó una propuesta de un plan regional fundado en la explotación de la vid y la reorganización de la estructura vial a través de la Ruta Nacional n° 40, ensanchada, y partiendo desde esta caminos y ramales diversos, vinculándose uno de ellos con el sistema ferroviario. Se promovía la explotación e industrialización vitivinícola, con obras de regadío y con la formación de “centros regionales” estaduales o cooperativos de industrialización, organizando la economía, concertando una mayor justicia social y creando órganos de asistencia y cultura”² (Mazza, 2004, p. 115).

El sistema de “centros regionales” se articulaba a partir del ferrocarril y cada centro regional, rodeado por extensas superficies de cultivos incluía viviendas temporarias y permanentes, áreas deportivas, plaza y centro cívico, además de las bodegas que se ubicaban contiguas a las vías férreas (Mazza, 2004, p. 115). Se puede ver aquí la complementariedad de lo propuesto en el plan con los estudios y propuestas de creación de poblados adyacentes a las estaciones ferroviarias para el ámbito rural, ya vistas, pero también con los análisis agronómicos del momento con respecto a la potencialidad de desarrollo de la industria vitivinícola, el desarrollo de la estructura vial, y fundamentalmente con la modernización y la mejora de la calidad de la vida rural. También pueden detectarse en esta propuesta, conjuntamente con elementos disciplinares provenientes de los centros comunales rurales de la *Farm Security Administration* estadounidense, las influencias de los trazados de poblados rurales realizados por la OPR en España, poniendo en evidencia una mirada europea.

A fines de de 1944 asumió como Jefe de Planificación de la Reconstrucción de San Juan

el arquitecto Julio Villalobos, quien desarrolla un Anteproyecto de Planificación físico-demográfica de la zona afectada por el terremoto proponiendo la adquisición de tierras, o expropiación, por parte del Estado para ser entregadas para su explotación mediante “concesión vitalicia”,³ implementando principios georgistas⁴ desarrollados también por su padre y por Antonio Manuel Molinari, integrante de la Subcomisión de Colonización del Consejo Nacional de Postguerra. El ideario georgista, además de ser coincidente, como ya ha sido señalado, con la concepción de Boerger, produjo la modificación del artículo 63 de la Ley 12636 de Colonización de 1940, realizada por el Decreto 10837 del 22 de abril de 1946, a propuesta del senador socialista Alfredo L. Palacios (Mazza, 2004, p. 117).

En 1946, Julio Villalobos, ahora Director de Planificación del Consejo Agrario Nacional, implementa el Plan de Colonización en Balcarce sobre 16.150 hectáreas adyacentes al casco urbano de la ciudad de Balcarce, ensayando un conjunto de ideas relativas a explotación minifundista de gran escala asociada a un centro urbano de relevancia.

La colonia se organizaba bajo el régimen de “concesión vitalicia de la tierra”. Se subdividía en distritos, rutas de tránsito general, caminos locales, reservas forestales, aldeas y villas y se autogobernaba mediante una Comisión de Vecinos y disponía de un porcentaje de la recaudación de cánones de la concesión. La ordenación se realizaba en función de la concentración de la población, de la periferia al poblado central, que se correspondía con la progresiva disminución de las superficies de los predios.

La capacidad de la colonia se estableció de esta forma: zona rural 11 000 hectáreas; zona semi-rural 2000 hectáreas; zonas urbanas y sub-urbanas 250 hectáreas; bosques y canteras 2500 hectáreas; caminos 400 hectáreas. La cantidad de lotes rurales resultantes se divide en: de menos de 20 hectáreas 148 parcelas; de 20 a 50 hectáreas 224 parcelas; de 50 a 100 hectáreas 23

parcelas; más de 100 hectáreas 6 parcelas. Las zonas por cantidad de habitantes se dividen en: zona rural 2000 habitantes; zonas semi-rural y semi-urbana 2200 habitantes; poblados 2500 habitantes (Mazza, 2004, p. 133). Este caso completa el planteamiento georgista, común a Boerger y a Villalobos, al vincular la tenencia de la tierra con el autogobierno, pero también comulga con los principios de instalar las colonias, en este caso con la inclusión de una "constelación" de cinco poblados en su interior, aledaña a un centro urbano de importancia y siguiendo las recomendaciones agronómicas en su organización.

Conclusiones

Las reflexiones a las que nos remite lo visto, pueden organizarse de diferente modo atendiendo a sus diferentes efectos.

La primera afirmación que surge de este análisis es la de establecer que el principal momento de desarticulación del precario concierto existente entre campo y ciudad en Argentina, definitivamente promovida y acentuada en extremo por la crisis del modelo agroexportador primario, se encuentra en los inicios de la década de 1930. A partir de este punto, con elementos analíticos precarios, se comienza a estudiar y desarrollar un conjunto de propuestas tendientes a resolver los cada vez más evidentes desequilibrios territoriales y urbanos. Estas propuestas, en muchos casos y más allá de su denominación, conforman expresiones anticipadas de un ordenamiento o planeamiento urbano-rural, o regional, procurando, en un proceso organizativo integrado, dar respuesta a las desarmonías.

De acuerdo con su grado de observación e indicación de problemas vigentes en el momento, vemos como se van perfeccionando los diagnósticos sucesivamente en la incorporación de datos, siendo estos cada vez más precisos, aún con pocos recursos para obtenerlos. Recordemos al respecto que Argentina no contaba, antes de mediados de 1940, con una burocracia pública que

proveyera de datos estadísticos constantes, periódicos y fiables que sirvieran como insumos para reflexionar sobre los procesos que se estaban viviendo, siendo, tal vez, el primero de ellos, el Consejo Nacional de Postguerra. Pero además de la sucesión indicada, es posible detectar, desde los primeros diagnósticos a los más avanzados, una complejidad mayor en la articulación analítica de distintos factores, económicos, sociales, políticos, técnicos y territoriales.

También son evidentes cambios en la calidad y en los alcances de las propuestas estudiadas al pasar de una década a otra. Las propuestas de la década de 1930, particularmente las contenidas en la CEA, plantean abordar el problema territorial de relación campo-ciudad, multiplicando el tipo de organización física predominante al que empíricamente se había arribado antes de la crisis, diseminándolo por todo el territorio: campo, vías férreas, acopio, estación ferroviaria, ciudad o pueblo de intercambio; sólo vemos, en algunas propuestas, la incorporación de cooperativas o de instituciones de enseñanza agrícola. Pareciera que hasta aquí el problema fuera incrementar las cantidades de nodos urbanos y los fraccionamientos de tierras rurales en granjas, quintas, chacras o campos pequeños, vinculándolos con población urbana estable. A través de este ordenamiento se reducirían las distancias y se procuraría resolver uno de los problemas ya detectados, como era el de los latifundios, posibilitando a su vez explotaciones de menor escala, que produjeran para el mercado local y para exportación, con un rápido intercambio de lo producido.

Las propuestas de fines de 1930 y las de la década de 1940 van tomando otra estructura, la de un "plan" o proyecto de redistribución de la tierra o de reformas agrarias, como por ejemplo en Horne, a fin de superar el problema de los latifundios y la integración entre producción rural e industrial; pero además se van introduciendo paulatina, aunque rápidamente, conceptos provenientes del nuevo paradigma de la planificación económica y social y de una mayor interven-

ción estatal en la economía, siendo un ejemplo de lo señalado las propuestas contenidas en el *Ordenamiento Económico-Social* del Consejo Nacional de Postguerra. Complemento de lo planteado fue que el resultado de la Segunda Guerra Mundial orientó hacia nuevos focos de irradiación política, técnica, cultural y científica la atención de la mirada local, destacándose el norte de América no sólo por afinidades territoriales, económicas, o políticas, como por ejemplo el *New Deal*, sino también por sus propuestas, sus experiencias prácticas y sus consecuencias. Resultó central la base teórica sobre transformaciones del territorio de reciente elaboración en Norteamérica, que proveyó no sólo estrategias técnicas, sino modelos alternativos socioculturales de articulación entre campo y ciudad con la noción de "región", una unidad de planeamiento que conformaba un novedoso concepto integrador para el saber territorial en Argentina.

Se presenta entonces, como algo evidente y lógico el hecho de ir incorporando experiencias internacionales como son los antecedentes canadienses de la propuesta de Bunge, o del *regional planning* estadounidense para las desarrolladas por Boerger o por Tenenbaum. En las reflexiones y planteos de Boerger encontramos de manera articulada los avances agronómicos y de optimización de la producción agraria, la lucha contra el latifundio, la influencia del pensamiento georgista, la búsqueda de un equilibrio entre campo y ciudad, y la referencia del *regional planning*, en un enfoque integral, tal vez el más completo, del problema. En las propuestas de Tenenbaum, además de lo señalado en cuanto a la incorporación de novedades técnicas, de argumentos de superación del latifundio y de elementos del planeamiento regional estadounidense, se destaca, la propuesta precoz de innovar con la generación de una interface urbano-rural de alto valor demográfico, cultural y modernizador.

Cabe aquí detenernos a reflexionar que no podemos soslayar el hecho de que la construcción de un campo de actuación disciplinar

como es el del planeamiento regional, sobre todo en un país como el nuestro, difícilmente sea producto de un solo desarrollo del saber o de una única causa. Se han planteado diversos aspectos constitutivos o formativos del planeamiento regional en Argentina: políticos, económicos, culturales, sociales, como ensayísticos y disciplinares, pero el aporte de las reflexiones provenientes del saber rural como acervo de conocimientos sobre la organización del territorio, solo parcialmente había sido considerado en la historia del planeamiento regional local.

La idea predominante ha sido la de que lo agropecuario o agronómico funcionó como una disciplina auxiliar del planeamiento, pero no como un aporte a sus fundamentos. Las razones de que lo fueron se multiplican al situarnos en la escasez de recursos teóricos y técnicos por una parte, pero también porque lo rural, en tanto parte central del territorio resulta, en nuestros países, de una dimensión inconmensurable.

En cuanto a los efectos en los planes de ordenación del territorio de mediados de la década de 1940, era aceptado por la mayoría de los *planners* que los principales problemas socioeconómicos, demográficos, territoriales y productivos en nuestro país, y principalmente la relación de lo urbano y lo rural, era el nudo de una unidad conceptual que debía ser tratada en su conjunto. Pero esta condición no parece suficiente por sí, sino que se conjuga con el origen y la obtención efectiva y concreta de los recursos técnicos y conceptuales para abordar la tarea de planeamiento.

Podemos sustentar entonces, que los estudios y las propuestas rurales aquí analizadas, principalmente aquellas de fines de 1930 y principios de 1940, constituyeron una base de saber local y de incorporación inicial de recursos del *regional planning*, obrando como insumos de distinto tipo en los primeros planes regionales elaborados en Argentina, y que posiblemente haya sido el elemento vinculante o articulador de mayor significación, la recurrencia común, en ambos conjuntos de propuestas y planes, a la provisión articulada

de elementos teóricos, conceptos y técnicas del planeamiento regional estadounidense. De este modo, actuando los distintos aportes como catalizadores, se logró generar la unidad de recursos para abordar el conjunto urbano y rural como una totalidad concertada e integral: la región.

Tal vez nos podamos arriesgar a decir que en la historia de nuestro planeamiento la gran deuda sea no haber podido articular una explicación clara y eficiente de la relación entre las dos principales formas de vida que nos constituyen, como lo señalara Canal Feijóo desde su regionalismo organicista y vital, pero más problemático y más grave parece aún, no haber logrado una vinculación integrada entre ambas, y ver que también en eso se encuentra la comprensión de nuestras propias contradicciones.

Notas

¹ Los productos agrícolas son los más afectados por la guerra ante la falta de bodegas y la mejor situación de nuestros competidores en el mercado internacional (Canadá y los Estados Unidos). Al iniciarse la conflagración el total de la superficie sembrada en la Argentina alcanza los 28.360.700 hectáreas, dedicadas en más de un 73 % a cereales; en 1945 el área queda reducida a 26.186.000 hectáreas, con un descenso en la superficie cerealera en beneficio de las forrajeras, producto de la buena situación de las carnes en el comercio de exportación.

El Estado se apresta a sostener –una vez más– los precios de los granos, mientras los arrendatarios rurales denuncian a través de la Federación Agraria Argentina –ya desde 1936– violaciones a la Ley Contractual Agraria –reformada en 1932– por parte de los propietarios de tierras. En 1942, la ley 12.771 reduce obligatoriamente el monto en dinero y/o en especie de los arrendamientos y suspende los desalojos, para evitar éxodos masivos de la población rural (Girbal-Blacha, 2009, p. 21).

² Ver al respecto Comisión de Urbanismo de la ex Dirección Técnica de Reconstrucción de San Juan, (1945). "Anteproyecto de Plan Regulador para la Nueva San Juan", realizado en Junio de 1944. En *Revista de Arquitectura* (Órgano de la Sociedad Central de Arquitectos), 293, 81, Alberto Terrot editor, Buenos Aires.

³ Señala el propio Villalobos respecto de la impronta georgista de su propuesta: *Nada más justo, pues, que la valorización provocada en tierra pública mediante inversión de dinero público, quede a beneficio público (...)* (Mazza, 2004, p. 115).

⁴ El destino y final del Anteproyecto de Villalobos es narrado por su autor en los siguientes términos:

Y justamente es el caso de que mi intransigencia por salvar la coherencia doctrinaria de mi proyecto (...) fue el motivo de fondo de nuestras desinteligencias, que determinaron mi apartamiento del cargo de Jefe de Planificación y renuncia (...). (Mazza, 2004, p. 115).

Bibliografía

Aliata, F. (2006). *La ciudad regular. Arquitectura, programas e instituciones en el Buenos Aires posrevolucionario, 1821-1835*. Bernal: Prometeo.

Aliata, F. (2010). Las raíces del árbol de la libertad. El legado ilustrado en la fundación de pueblos en la pampa bonaerense durante el siglo XIX, *Nuevo Mundo Mundos Nuevos (en línea)*. doi: 10.4000/nuevomundo59222

Balsa, J. (2001). Las formas de producción predominantes en la agricultura pampeana al final de la primera expansión agrícola (1937). ¿Una vía "argentina" de desarrollo del capitalismo en el agro? *Mundo Agrario*, 3, 1-26. Extraído el 11/06/2012. <http://mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/v02n03a02/1505>

Barral, M. & Fradkin, R. (2005). Los pueblos y la construcción de las estructuras de poder institucional en la campaña bonaerense (1785-1836). *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, 27, 7-48.

Barsky, O. Posada, M. & Barsky, A. (1992). *El pensamiento agrario argentino*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Boerger, A. (1943). *Investigaciones Agronómicas; Tercer Tomo: La Producción y el Hombre*. Buenos Aires: "El Ateneo".

Bunge, A. (1940) (1984). *Una Nueva Argentina*. Madrid: Hyspamérica.

Canal-Feijoo, B. (1951). *Teoría de la ciudad Argentina. Idealismo y realismo en el proceso constitucional*. Buenos Aires: Sudamericana.

CEA. (1936). *Conferencia Económico-Agraria*, (La Plata, noviembre de 1934). La Plata: Talleres de Impresiones Oficiales.

CNP. (1980). Consejo Nacional de Postguerra. Plan de ordenamiento económico-social, *Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales*, 77, 93-120. Originalmente publicado como Ordenamiento Económico Social, Buenos Aires: Guillermo Kraft Ltda., 1945.

Collado, A. & Soijet M. (1998). La modalidad de subdivisión del territorio en las fundaciones españolas en América. Su persistencia en la configuración del plano actual en las ciudades. El caso Santa Fe. En A. Caballero & M. Soijet, *Especulaciones sobre urbanismo y ciudad* (pp. 53-74). Santa Fe: Centro de Publicaciones, Secretaría de Extensión, UNL.

De Paula, A. (1993). La comarca bonaerense y su proceso urbano (1580-1779), *Seminario de crítica*, 43, 2-47. Extraído el 20/05/2013. Disponible en: <http://www.iaa.fadu.uba.ar/publicaciones/critica/0043.pdf>

Fernández, R. (1998). *El laboratorio americano: Arquitectura, Geocultura y Regionalismo*. Madrid: Biblioteca Nueva.

Ferrer, A. (1963) (1970). *La economía argentina. Las etapas de su desarrollo y problemas actuales*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Gaviria, M. (1971). *Campo, urbe y espacio del ocio*. Madrid: Siglo XXI de España Editores

Girbal-Blacha, N. (2010). La memoria rural de la Argentina del bicentenario, *Pilquen*, 12, 1-11. Extraído el 08/03/2013. Disponible en: http://www.revistapilquen.com.ar/CienciasSociales/Sociales12/12_5Girbal_Memoria.pdf

Girbal-Blacha, N. (2009). Desequilibrio regional y políticas públicas agrarias. Argentina 1880-1960, *Páginas*, 2, 10-35. Extraído el 03/04/2013. Disponible en: <http://www.revista.ishir-conicet.gov.ar/index.php/RevPaginas/article/view/19/22>

Hardoy, J. (1972) *Las ciudades en América latina. Seis ensayos sobre la urbanización contemporánea*. Buenos Aires: Paidós.

Harris, W. (1975). *El crecimiento de las ciudades en América Latina*. Buenos Aires: Ediciones Marymar.

Horne, B. (1938). *Reformas Agrarias en América y Europa*. Buenos Aires: Claridad.

Kayser, B. (1972). El espacio rural y el nuevo sistema de relaciones ciudad-campo. *Revista Geográfica*, 6, 2, 209-217. Extraído el 30/03/2010. Disponible en: www.raco.cat/index.php/RevistaGeografia/article/.../45864

Mazza, C. (2004). Notas sobre los comienzos del planeamiento regional en la Argentina, 1943-1946: fragmentos de convergencia entre técnicas y políticas. *Registros*, 2, 111-135.

Oyón, J. (1985). *Colonias Agrícolas y Poblados de Colonización. Arquitectura y Vivienda Rural en España (1833-1955)*. Tesis Doctoral. Universidad Politécnica de Barcelona, Abril de 1985. Extraído el 20/06/2011. Disponible en: <http://www.tdx.cat/handle/10803/5863>

Pastor, J. (1946). *Urbanismo con Planeamiento. Principios de una nueva técnica social*. Buenos Aires: Arte y Técnica.

Pastor, J. (1944) (1945). La N. R. P. B. Una institución que necesita nuestro país. En J. Pastor, *San Juan. Piedra de Toque del Planeamiento Nacional* (pp. 197-217). Buenos Aires: Arte y Técnica.

Sierra, C. (1946) (1973). *Campo y ciudad. El problema agrario Argentino*. Rosario: [s,n], 2ª edición.

Tenembaum, J. (1946). *Orientación Económica de la Agricultura Argentina*. Buenos Aires: Losada.

Villalobos, J. (1946). Plan de Colonización en Balcarce, *Revista de Arquitectura*, 306, 215-235.

Vitalone, C. (1992). La ciudad en la identidad cultural bonaerense. *Anales Linta*, 2, 51-56.

Williams, R. (2001) *El campo y la ciudad*. Buenos Aires: Paidós.