

# Procesos de Configuración Regional y Localidades de Uruguay 1900-1960

Processes of Regional Configuration and Localities of  
Uruguay 1900-1960

Tabaré Fernández\* · Andrés Wilkins\*\*

⟨Abstract⟩

The objective of the article is to describe the social structure of Uruguay at the beginning of the sixties, presenting the social differences that configured the level of urban centers or localities since the beginning of the 20th century. The willing is to identify what historical processes would have intervened to have institutionalized a highly heterogeneous distribution of welfare in the territory.

The sources of information are four: (i) the population censuses of 1908 and 1963; (ii) the agricultural censuses of 1908, 1951, 1956 and 1961; (iii) the work of historical demography; and (iv) the indices published by the General Directorate of Statistics and Censuses in 1971 and 1989. Due to the lack of a dictionary of the localities, the authors matched these sources.

\* Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Uruguay. E-mail: [tabare.fernandez@cienciassociales.edu.uy](mailto:tabare.fernandez@cienciassociales.edu.uy)

\*\* Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Uruguay. E-mail: [wilkinsandres@gmail.com](mailto:wilkinsandres@gmail.com)

The regional configuration processes analyzed here are: the departmentalization of the territory; the agriculturization; the industrialization and the balnearización. In each case, the regional and local impact of the political, economic and social transformation is analyzed. The article dedicate a wide space to describe the changes in the entity, the legal status, the territorial distribution and the wellbeing of the localities, marking especially those under 1500 inhabitants, which make up an important micro-urbanization of the country.

The foundation of 70% of the localities occurred during the reformist period that locates that project as a type of “social democratic” State with its “Bismarkian” type traits. The institutionalization of these territories is based on their precarious and very poor character, the inequality in the most elementary welfare enjoyed by the established towns and cities increases.

The processes of spatialization that reconfigured the territory during this time, contributed to the urbanization and population relocation, but in a framework in the political project of the “small model country” did not plan on the territory, the state have no special attention to correct the asymmetries in local welfare distribution structures.

We finished with the hypothesis that beyond the social advances of the “Battlista” period, the territorial inequality of opportunities has grown between 1908 and 1963 because the lack of a public planification.

Key Words: Uruguay, Inequality, Regions, Social History

## I. Objetivo, problema y contexto histórico

Este artículo tiene por objetivo presentar una caracterización de la estructura social de Uruguay hacia principios de los años sesenta, mostrando las desigualdades que se fueron configurando a nivel de centros urbanos o localidades<sup>1)</sup> desde inicios del siglo XX. Identifica qué procesos históricos habrían intervenido para institucionalizar una distribución altamente heterogénea del bienestar en el nivel de análisis de las localidades. Continúa una línea de investigación sobre territorios y desigualdad en el bienestar en Uruguay (Fernández 2002; Fernández and Ríos 2013; Fernández, Rodríguez, and González 2018).

Durante la década de 1950 y hasta mediados de los años sesenta, este tema fue objeto de algunos de los primeros trabajos de la sociología nacional y también de varios ensayos. Ninguno de ellos trabajó con información censal puesto que el país no tuvo censos de población entre 1908 y 1963. Tampoco este último estuvo disponible a nivel de localidades. Este es el primer trabajo empírico que usa esta fuente.

Los antecedentes más importantes en el estudio de localidades en Uruguay se concentraron en lo que fue denominado el “ranchero rural”. Por ejemplo, Rama (1960, 292-297) sintetizó tres grandes teorías sobre el surgimiento de este particular tipo de localidad: la primera centrada en la (in) acción del Estado, una institucional; una segunda basada en el mercado de trabajo; y una tercera que refiere a las transformaciones históricas de la

---

1) Por razones que quedarán nítidas más abajo, el término “localidad” incluye todos los centros poblados pero por lo general, excluye el tratamiento de la ciudad capital de la República, Montevideo.

producción agrícola. Sin embargo, no presentó una descripción más amplia sobre los procesos históricos que generaron precisamente “diferencias entre localidades” de tal forma que unas llegaron a ser “rancheríos” y otras fueron centros poblados “institucionalizados”. Fue en la investigación “Situación económico-social del Uruguay rural” hecho por el Centro Latino Americano de Economía Humana(CLAEH/ CINAM 1963), donde se expuso una teoría que, definiendo la localidad como centro proveedor para las necesidades humanas, analiza las varias dimensiones en que para cada caso se hubieran articulado acciones públicas y privadas. Nuestro trabajo retoma esta conceptualización y propone entender que estas estructuras locales de bienestar son resultados de procesos históricos de larga duración en el sentido en que Ferdinand Braudel(1958) le diera a esta noción.

Las fechas elegidas, 1900 y 1960, marcan el comienzo y el final de un largo periodo histórico dominado por una visión del Estado y de la Sociedad encarnada por gobernantes del Partido Colorado “Batllista”. En 1909 asumió por segunda vez la Presidencia de la República José Batlle y Ordóñez, dando comienzo al primer impulso reformista “social-demócrata” (Marchesi and Markarian 2015). Durante esas seis décadas, Uruguay tuvo como proyecto político y social constituir un “pequeño país modelo” dirigido desde el Estado(Bértola and Bittencourt 2015). Las elecciones de 1958, donde triunfa el Partido Nacional por primera desde 1860, dieron paso a cambios estructurales, comenzando con la Ley de Reforma Monetaria y Cambiaria, primera pieza de política pública que “desmontaba” el control estatal sobre el mercado interno de divisas y simplificada los varios tipo de cambio existentes para las compras y ventas en el exterior(Alonso and

Demasi 1986). También ese año de 1960, el Consejo Nacional de Administración<sup>2)</sup> firmaría la primera Carta Intención con el Fondo Monetario Internacional, lo cual pondrá a la política macroeconómica del país bajo las condiciones y lineamientos externos, por lo menos durante cuatro décadas.<sup>3)</sup>

El cambio político también estuvo asociado a un cambio en la investigación social sobre el Uruguay y en la incorporación de conceptos de “planificación indicativa” propiciados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe(CEPAL) de las Naciones Unidas (Garcé, 2002). En 1959 fue creada la Comisión de Desarrollo e Inversiones del Estado(CIDE). Este organismo impulsó la realización de grandes estudios sobre la realidad económica y social. A impulso de esta nueva institucionalidad, se llevó adelante el Censo Agropecuario de 1961, el ya mencionado estudio de CLAEH/CINAM(1963), el Censo de Población y Viviendas de 1963, el Informe sobre el Estado de la Educación(CIDE, 1965) y se elaboró y aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 1965-1974(CIDE, 1965) y se creó la Oficina de Planeamiento y Presupuesto(1969). Todos estos aspectos sentaron las bases para una nueva forma de entender, ordenar y gobernar el territorio, así como impulsar políticas sectoriales diversas(salud, educación, obras públicas, transporte, telecomunicaciones, electrificación, etc.) tendientes a reducir las agudas desigualdades territoriales identificadas en cada uno de los estudios nombrados.

---

2) La Constitución de 1951 sustituyó el órgano unipersonal “Presidencia de la República” por un órgano colegiado de nueve miembros denominado Consejo Nacional de Administración. En 1967, una nueva Constitución, aún vigente hasta la fecha, restableció la Presidencia.

3) En el año 2009 el país completó el pago del último crédito con el FMI y esto le permitió eximirse de Cartas Intenciones.

## II. Desigualdad, historia y espacio

El punto de partida es la premisa de que la comprensión de la desigualdad observable en el bienestar resulta incompleta a no ser que se incorpore una consideración histórica sobre la generación de las estructuras que cada persona se encuentra *localmente* para satisfacer sus necesidades.

En primer lugar, estas estructuras conforman un nivel de análisis específico y distinto al nivel de análisis del individuo y de sus atributos (clase social, género, etnia-raza, lenguaje o algún otro clivaje de desigualdad).

En segundo lugar, tal análisis excede un enfoque metodológico “cross-section”, e incluso otro longitudinal de tipo panel. Es necesario someter a prueba hipótesis sobre cómo tales relaciones se han hecho estables *en el tiempo*, y que por tanto, producen *persistentemente* aquellas regularidades que llamamos “estructura local de bienestar”, o “desigualdad”.

### 1. Sociología histórica y Sociología espacial

Estas ideas no tienen nada de novedosas en las ciencias sociales. Fueron trabajadas en la Sociología Clásica por Max Weber, Karl Marx y Emile Durkheim, sin olvidar también a Alfred Weber y Thorsten Veblen.

En los años cincuenta, Ferdinand Braudel acuñó el término de “longue durée” para fundamentar la revisión que impulsó contra la historiografía clásica (de coyuntura, “a-teórica”).

En los noventa, la relación entre historia e instituciones vuelve a aparecer en varias disciplinas: geografía (Paasi 1986; Shields 2013), en la Economía (North 1993) y con un renovado impulso también en la Sociología Histórica

(Tilly 2000; 1998; Sewell 2005).

Las relaciones entre desigualdad e historia también tienen una dimensión espacial. Ha sido la Geografía Humana quien más ha buscado esta relación al enfrentarse con temas tales como lo “regional” y lo “local” (Paasi 1986). En esta perspectiva, toda institución tiene una historia pero también una existencia espacial, sea factual(objetual, física), sea ideal(una representación, mapa, simbología), sea virtual(Shields 2013).

## 2. Espacialización social

El término “espacialización social” constituye un aporte específico de la Geografía de los años ochenta y noventa para retomar estas ideas. Con el término se refiere una propiedad de los procesos sociales(tanto macro como micro) que fuera introducida en 1991 por el canadiense Robert Shields (Shields 2013) y podría entenderse razonablemente como un caso particular de lo que Peter Berger y Thomas Luckmann habían conceptualizado unos treinta años antes como objetivación en su comprensión dialéctica de la “construcción social de la realidad”(Berger and Luckman, 1990; 1961).

En primer lugar, el concepto hace referencia a la permanente construcción de lo espacial como parte de la acción social, tanto a nivel de las intervenciones en el paisaje(el plano factual) o en el plano idea(las representaciones y símbolos de los objetos factuales). Por tanto, la especialización es un conjunto de acciones sociales(articuladas de alguna forma y en un periodo de tiempo) que modifica el territorio.

En segundo lugar, la espacialización no genera meramente nuevos objetos con referencia geográfica(v.g. cierto “patrimonio”), sino que establece

instituciones en la geografía. Dicha instituciones conllevan normas(que prescriben, prohíben, dan poder de) hacer algo dado a quienes están en ciertos territorios. Por lo que no toda transformación física(o simbólica) del espacio puede construir instituciones.

En tercer lugar, la espacialización tiene una tercera nota que deseamos hacer explícita y en su aplicación al estudio territorial, también fundamental: su carácter histórico. Una espacialización en tanto proceso da cuenta de un largo periodo de tiempo en el cual diversas acciones con recursos y efectos espaciales, se suceden y se acumulan. La espacialización crea patrimonio, institución, identidad y diferencia a lo largo del tiempo y debido al tiempo. Más allá del enunciado, esto agrega problemas metodológicos de delimitación temporal al estudio de los procesos, alguno de los cuales expondremos más abajo directamente relacionados con las espacializaciones de interés aquí.

En cuarto lugar, y extendiendo la conceptualización histórica anterior, es de notar que las espacializaciones se sobreponen, o se combinan en un territorio determinado; a la inversa y desde el punto de vista del territorio, éste registra múltiples procesos, no necesariamente coherentes, ni linealmente acumulados, ni siquiera continuos. Puede plantearse incluso como potencial conflicto, entre las diversas especializaciones de la localidad. Esto es, el análisis de un(cada) territorio supone asumir las múltiples espacializaciones, desde aquella primera que lo delimitó(simbólica y factualmente) como una entidad singular.

### 1) La espacialización y la “larga duración”

El concepto de espacialización social arriba esbozado es flexible y dejó abierto explícitamente un problema de limitación temporal. ¿Por cuánto tiempo debe ser observado un conjunto de intervenciones para definir las como parte de un mismo proceso?

Asumiendo riesgos y polémicas en la delimitación tanto espacial como temporal, determinamos agregar aquellos eventos de un período de tiempo “largo”, de los que se infiere un mismo fundamento (“ideas”) y unos mismos instrumentos de política, que apuntan una tendencia histórica en las acciones colectivas, en particular del Estado. Y a la vez una discontinuidad con los fundamentos e instrumentos anteriores, generando o suprimiendo identidades (Paasi 1986). Dicho esto, debería precisarse inmediatamente que para un país con alrededor de 300 años de historia, la “larga duración” a lo Braudel (1958) resultará bastante más reducida: entre los 40 y los 80 años. Denominaremos a estas espacializaciones con el término “macro proceso” y diremos que alcanzaron a proporcionar la base espacial de nacimiento y desarrollo de dos o tres generaciones.<sup>4)</sup>

### 2) Espacialización y regionalización

Este artículo hace acopio de la perspectiva desarrollada extensamente en otro lugar (Fernández 2018) que parte de sostener que la diferenciación entre territorios es el resultado (y también el marco) de sendos macro-procesos de espacialización social.

---

4) Haremos uso del término de generación, pensando en un espacio de 20 años entre el nacimiento y la edad de la primera parición.

En Uruguay, la diferenciación en regiones económicas, políticas, culturales, etc., puede datarse en su inicio sobre los años 1700 y ha implicado una sucesión y entrelazamiento de al menos once procesos hipotéticos. En un trabajo anterior identificamos once (Fernández, 2018): (i) la geopolítica colonial; (ii) el poblamiento y distribución de tierras hasta 1830; (iii) la departamentalización(1830-1884); (iv) la nacionalización de la frontera con Brasil(1830-1930); (v) la modernización rural en la primera globalización; (vi) la integración ferroviaria(1869-1920); (vii) la inmigración y el cambio demográfico (1860-1914); (viii) la agriculturización; (ix) la micro-urbanización; (x) la industrialización; y (xi) la balnearización. Nuestra delimitación temporal estudiar cuatro en particular(departamentalización, agriculturización, industrialización y la balnearización) atribuyéndoles el papel lógico de variables independientes(aunque no exógenas) generadoras de la estructura urbana observada en 1960.

Cabe destacar que en acuerdo con los autores antecedentes, asumimos que en todos estos procesos, el “Estado” ha sido el actor predominante(sea como autoridad colonial o gobierno de la República), por lo que podrían ser entendidos parcialmente como “políticas públicas” creando estructuras territorializadas de oportunidades. Tenemos la hipótesis de que la regionalización es en última instancia, el resultado de los distintos grados de articulación institucionalizada entre las políticas públicas y la actividad empresarial.

### III. Datos y métodos

La unidad de análisis es la localidad, clasificada en dos niveles territoriales: el Departamento(entidad juridico-política) y la región (entidad socio-geográfica y económica). El primer y segundo macro proceso a exponer clarificarán esta distinción.

Las fuentes de información son cuatro: (i) los censos de población de 1908 y de 1963; (ii) los censos agropecuarios de 1908, 1951, 1956 y 1961; (iii) el trabajo de la demografía histórica hecho por Klazcko(1981); y (iv) los índices toponímicos publicados por la Dirección General de Estadísticas y Censos en 1971 y 1989(Davrieux 1972; Dirección General de Estadísticas y Censos 1989).

Existen varios problemas de comparación entre los Censos 1908 y 1963. El primero no reportó por localidad sino por sección judicial, en tanto que la documentación del segundo carece del diccionario de localidades, entre otros codificadores.<sup>5)</sup>

No existe un listado oficial de *todas las* localidades registradas en la historia, sino solo desde el Censo de 1975(INE 2018; INE 2008). Hemos debido construirlo utilizando la información publicada de los Censos de 1908, los microdatos del Censo 1963, así como publicaciones de demografía histórica(Rial 1980; Klaczko 1981) y el índice toponímico que la Dirección General de Estadísticas y Censos publicara casi una década después del

---

5) Las versiones en uso del Censo de 1963 fue recuperada por el Centro Latinoamericano de Demografía, CELADE, ya que los originales se extraviaron. Existe documentación impresa sobre el Censo de 1963 que está incompleta y que no siempre es consistente con lo registrado.

Censo de 1963(Davrieux 1972).

#### **IV. Cinco procesos de espacialización social (1900-1960)**

##### **1. El “pequeño país modelo”**

Una nota teórica que aquí nos es de utilidad para contrastar la época anterior, que denominaremos el Batllismo, con la época iniciada en 1959. El Estado adquirió, desde la segunda Presidencia de José Batlle y Ordóñez (1911-1915), un papel crucial en la creación de una visión de país diferente. Este papel adquirió la forma de un “modelo” que al menos tenía cuatro pilares fundamentales: (i) la solución electoral de los conflictos por el poder político; (ii) el arbitrio estatal de los conflictos entre grupos de interés (en particular, entre sindicatos y patronales); (iii) el papel directriz del Estado en la economía, y (iv) de principal proveedor del bienestar a los habitantes.

El impulso de este modelo de país tuvo altibajos a lo largo de las distintas presidencias subsiguientes a Batlle, comenzando por el renombrado “Alto de Viera” en 1915 y concluyendo con el vigoroso reformismo de Luis Batlle(1954-1958). Incluso se pueden registrar cambios en algunos conceptos fundamentales relativos al “bienestar”, tal como fue el tono “bismarkiano” (Esping-Andersen, 1990) de las Presidencias de Terra y de Baldomir entre 1931-1942(Marchesi and Markarian 2015; Frega et al. 1987; Barrán and Nahum 1979). Pero aun con estos cambios, el “modelo de país” mantuvo

un alto nivel de consenso público hasta 1958.

Ahora bien, no debe asociarse la idea de “país modelo” con la idea de “planificación”. Tal como lo ha descripto con detalle Garcé(2002, 26-33), sólo el “primer batllismo” tuvo inclinación hacia nociones rudimentarias de planificación indicativa. Las grandes reformas racionalistas son más bien escasas, personalistas y en aspectos muy específicos (la emisión de papel moneda, el comercio exterior). Debería además, agregarse un dato nada menor: el Estado no solo fue omiso sino que además evitó proyectar un nuevo Censo de Población por lo menos hasta fines de los años cuarenta. Sabido es que la planificación necesita tanto de “saberes especializados” como de información sistemática del país.

## 2. La Departamentalización y la conformación de la autoridad local

El concepto jurídico-político de Departamento se introduce en la historia política de Uruguay durante del Gobierno Provisorio que prepara la Primera Constitución de 1830 y que estuvo presidido por el liberal Joaquín Suárez en 1827. Su objetivo fue el rediseñar la institucionalidad territorial heredada primero de la Colonia y luego del período de invasión Luso-brasileña (1820-1825). El proyecto expresó un radical y persistente rompimiento con las estructuras coloniales, al punto que el “departamento” fue la única unidad político-administrativa subnacional de gobierno reconocida desde la Primera Constitución de 1830 hasta la Ley de Descentralización aprobada en 2009.<sup>6)</sup> Ese primer diseño abolió el Cabildo, los partidos y las parroquias como autoridad territorial. Unificó toda función de gobierno en el

departamento(y en la villa capital): la administración, la policía y la justicia. Estableció una autoridad civil máxima unipersonal, el “Jefe Político y de Policía”, quien compartía el poder con un comandante militar; ambos directamente nombrados por el Presidente. Creó un único cuerpo colegiado y electivo de base territorial, la “Junta Económico-Administrativa”. Permitió, a discreción de la Junta, crear “Juntas Auxiliares” en otras localidades de cada Departamento, con muy acotadas tareas administrativas delegadas.

En 1830 había nueve departamentos. Hacia 1885, se habían creado otros diez por subdivisión, siendo Flores el último en ser creado.

〈Mapa 1〉 La división de la República en departamentos 1828, 1872 y 1900.



A partir de 1885, las variaciones ocurridas no fueron en la geografía sino en la organización jurídico-constitucional. Durante cien años se fue fortaleciendo el Ejecutivo departamental. Aún vigente la Constitución de 1830, el Poder Legislativo acomete una importante reforma con la aprobación de las Leyes N° 2820 de 10 de julio de 1903(Ley Orgánica de las Juntas Económico-Administrativas) y N° 3417 de 18 de diciembre de 1908(Ley por

---

6) Leyes 18567 de 2009, 19272 de 2014 y 19355 de 2015.

la que se crea el cargo de Intendente Departamental, en delante máximo jerarca de la administración en cada territorio).7)

<Tabla 1> Número de localidades según región y departamento. Uruguay 1963.

Región	Departamento	Num. Loc. Totales, Censo 1963	Caseríos & Poblados (menos de 300 habitantes)	Pueblos (de 300 hab. A 1499)	Villas & Ciudades (de 1500 habitantes y más)
	Montevideo	4	0	1	3
	Canelones	144	46	12	4
Suroeste					
	Colonia	103	69	6	3
	San José	43	80	13	10
Litoral					
	Soriano	35	23	9	3
	Río Negro	39	29	7	3
	Paysandú	50	36	11	3
	Salto	73	65	4	4
Frontera Noreste					
	Artigas	62	46	12	4
	Rivera	64	51	10	3
	Tacuarembó	92	81	8	3
	Cerro Largo	78	69	6	3
	Treinta y Tres	46	38	5	3
Este					
	Rocha	54	43	7	4

7) No es menor el detalle jurídico de que mientras el Presidente no puede ser re-electo, si lo puede ser el Intendente.

	Maldonado	64	53	5	6
Central					
	Durazno	59	49	7	3
	Flores	18	16	1	1
	Florida	48	33	10	5
	Lavalleja	48	0	0	0
Total Nacional		1124	827	134	68

Fuente: elaboración propia con base en microdatos del Censo de 1963.

La Constitución de 1917 incorporó este régimen en su Sección XI, en tanto que la Constitución de 1934 en su Sección XVI dio rango constitucional por primera vez en la historia a la existencia de las Juntas Locales, sustitutas de las "Auxiliares". Todo el poder jurídico-político en materia de ordenamiento territorial quedó asignado a cada uno de los Intendentes. Tenía facultad privativa para proponer autorizaciones de edificaciones, establecer Juntas Locales, concesionar servicios, peticionar ante las autoridades nacionales por la prestación de servicios públicos, etc. Estas normas no hicieron más que "codificar" los poderes que por vía de los hechos y de los pactos políticos ocurridos durante el siglo XIX. La única excepción a este proceso ocurrió con la Educación Primaria y Secundaria, las cuales quedaron en manos del Gobierno Nacional a partir de 1876.

La Ley N° 9515 "Orgánica Municipal" de 1935 actualizó y deslindó las competencias ejecutivas y legislativas departamentales de las nacionales, así como reguló por primera vez en la historia las funciones de las Juntas Locales (Sección VII). En particular, estableció un único requisito objetivo para que una localidad contara con Junta Local: superar los 2000 habitantes; pero la

decisión quedaba a discreción de la iniciativa del Intendente. Más allá de este paso, la localidad tenía una muy endeble institucionalidad. Si con base en la información del Censo de 1963, suponemos que las localidades con 2500 habitantes de esa época ya contaban con 2000 habitantes en 1935, podríamos hipotetizar que alrededor de 44 localidades que no eran capitales departamentales, debieron haber contado con “junta local” para comienzos de 1960.

Hacia 1963, la distribución de centros poblados en el territorio, según departamento y región del país era muy heterogénea, así como la distribución de la población dentro de los diferentes tamaños de localidad, tal como se puede observar en la <Tabla 1>.

En síntesis, el proceso de departamentalización institucionalizó e hizo persistente una estructura desigual entre las localidades que se fueran formando, al darle la competencia privativa al Intendente para modificar el estatus con que cada localidad era constituida y también para demandar o coordinar la instalación de servicios públicos. Esta configuración de poderes jurídicos y políticos, generó una estratificación del bienestar subdepartamental, extremadamente inmóvil a lo largo de las décadas. La estructura institucional dejó sin recursos legales alternativos a las localidades y de esta forma, restringió la acción colectiva con base local y puso obstáculos a la acción privada empresarial.

### 3. La agriculturización

En la bibliografía de la sociología rural, el término agriculturización suele utilizarse para referirse a la expansión y la diversificación de los diferentes

tipos de cultivos, dentro de un período de alrededor de 100 años, comenzando en 1870 y concluyendo hacia mediados de los años setenta. Entre las distintas dimensiones en que ha sido trabajado este proceso, aquí interesa destacar tres relacionadas con lo local.

En primer lugar, la agriculturización está asociada a la modificación de la estructura de la *tenencia* de la tierra, observándose asociada tanto al incremento del número de unidades económicas rurales (“establecimientos” o “predios”, y por consiguiente, a la cantidad de titulares individuales y familiares), así como con la reducción del tamaño medio de los establecimientos. Este cambio se puede observar comparando la estructura registrada por el Censo Agropecuario de 1908, y su evolución hasta 1980 <Tabla 1>. La categorización de las explotaciones en cuatro clases de propiedad está tomada de Fernández(2002). Distingue entre agricultores familiares(AF) con menos de 50 hectáreas; los agricultores capitalizados(C1) entre 50 y 499 hectáreas; los capitalistas(C2) entre 500 y 2499 hectáreas y los terratenientes(T) con 2500 hectáreas y más. En 1908 se registran 1414 estancias de más de 2500 hectáreas cada(recordemos que la “suerte de estancia” era de 1992 há); de aquellas, 112 tenían más de 10mil hectáreas. En el otro extremo, había algo más de 17 mil predios menores de 50 há, esto es, típicamente campesinos o como se denominan en Uruguay, “agricultores familiares”(Piñeiro 1987).

En el Departamento de Canelones y en las regiones del Este y del Suroeste, predominan los predios menores de 500 hectáreas(en torno al 40%). En el litoral el modo es sobre las 2500 hectáreas(60%), y no es despreciable el 42% que estas grandes estancias representan en la frontera.

El Censo Agropecuario de 1951 reporta 41 mil nuevos predios explicado en gran parte(35 mil nuevos titulares) por los agricultores familiares(208%) y de los agricultores familiares capitalizados(33%).

(Tabla 2) Número de establecimientos entre 1908 y 1980 según clases de propietarios y desigualdad en la distribución de la tierra.

	1908	1951	1961	1970	1980
N° predios	43612	85258	86928	77163	68362
Índice 100 base 1908	100	196	199	177	157
N° Agricultores Familiares	100	308	324	282	230
N° Agric. Familiares Capitalizados (C1)	100	133	125	111	111
N° Burguesía agrarian (C2)	100	100	107	109	112
N° Terratenientes	100	81	86	83	78
Razón T a AF en hectáreas	33	7	6	7	8
Razón Sup C2 a AF en hectáreas	27	8	8	10	12

Fuente: elaboración propia con base en censos generales agropecuarios 1908, 1951, 1961 y 1970. Fernández(2002).

Sin embargo, la modificación en el número no fue producto de una expansión de la tierra agrícola, sino de una subdivisión ocurrida dentro del grupo social con menor tenencia de tierras. Si bien la *superficie total* en manos de los AF aumentó un 124% entre 1951 y 1908, fue menor que el aumento en el número de titulares, por lo que resultó en una *reducción del promedio* de tierras controladas por ese grupo social.

Entre los Censos de 1956 y 1961 se registra un cambio una inflexión que luego confirman los Censos de 1966 y 1970, dando lugar a una nueva tendencia a la reducción de la AF. Para éste último año, hay 15% menos de predios de AF que en 1951 y que a su vez, controlan un 14% menos de

tierra. Para el Censo de 1980, ya en plena vigencia de la reestructura neoliberal militar, se registran 9 mil agricultores familiares menos. Entre los terratenientes(T) en cambio, se observa una reducción primero y una estabilidad marcada en torno a 1200 titularidades entre 1951 y 1970. Pero más importante aún, es observar que la clase capitalista agraria(C2) despunta como neto ganador del proceso redistributivo de este capital.

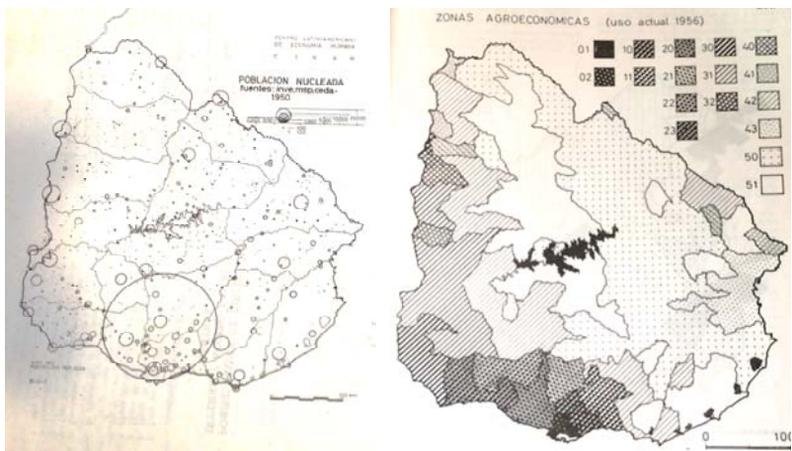
En segundo lugar, la agriculturización se caracterizó por **extender y diversificar la superficie** dedicada a rubros distintos de la ganadería, aunque no fue un proceso observado por igual en todo el territorio nacional. En 1908, las tierras dedicadas a la agricultura representaban el 5% de las tierras productivas a nivel nacional. En 1956 se observó la más alta dedicación en tierras agrícolas del país en toda la historia: 1:600.000 hectáreas, un crecimiento del 73% frente a 1908. Tal extensión se expresó tanto por la diversificación de rubros en la unidad productiva, así como una nueva especialización geográfica, generando nuevos perfiles productivos regionales y departamentales diferenciados según productos o combinaciones de productos. La espacialización social que la agricultura generó fue más estable que la distribución de la tierra anotada antes.

En tercer lugar, la agriculturización hizo uso intensivo de fuerza de trabajo, familiar y contratada, para el desarrollo de todas las fases de la producción. El aumento de campesinos(la clase AF), y la extensión de la agricultura cerealera(sobre todo en la clase C1), también están asociados a otro fenómeno: la consolidación de un proletariado agrícola progresivamente diferente de aquel existente décadas anteriores. Entre 1951 y 1908, nuestra estimación es que la fuerza de trabajo agrícola se incrementó en un 50%

pero con variaciones de entidad muy significativa en cada departamento, en particular si se compara estos cambios con lo ocurrido en el número de predios o con la caída en la población rural total(alrededor de 22%). Si bien esta población residía en su mayoría en el predio rural, una parte nada despreciable estaba asentada en centros poblados que fueron surgiendo en los territorios de mayor participación agrícola y en los centros poblados intermedios.

En síntesis, la agriculturización fue un proceso económico y social a escala nacional pero que tuvo un marcado desarrollo desigual a nivel regional y local. Modificó el peso relativo de la ganadería(vacuna y ovina), reorganizó el comercio y el mercado de trabajo tanto a nivel local como a nivel regional, dando paso en 1960 a la conformación de un mapa con nítidas diferenciaciones agroeconómicas territoriales. El CLAEH/CINAM(1963)

⟨Mapa 2⟩ Distribución de las localidades y zonas agroeconómicas en Uruguay circa 1960. CLAEH / CINAM (1963)



mapeó por primera vez estas diferencias proponiendo 5 grandes zonas socioeconómicas <Mapa 2>. La hortofruticultura, la granja y la lechería (zonas 01, 02, 10,11, 20 a 23), así como la combinación entre agricultura cerealera y ganadería, distinguieron las regiones del Gran Canelones, la Suroeste y la Litoral de las regiones Central, Frontera y Este.

#### 4. La industrialización sustitutiva de importaciones

El sector industrial privado uruguayo fue productor principalmente de bienes transables, dependiente tanto de materia prima nacional como importada, sobre el cual persiste aún un importante debate económico e histórico (Marchesi and Markarian 2015). La industrialización fue parte de un “programa de progreso” elaborado por una parte de la elite dirigente “positiva” y universitaria del final del siglo XIX, fue establecida como fundamento de la Ley de Aduanas de 1888, y luego tomada como base de principios del “Batllismo” (Barrán et al. 1992).

La industria se gestó y creció en un entorno protegido por un profuso esquema de instrumentos arancelarios y paraarancelarios que comenzaron a aprobarse tempranamente, durante el gobierno del Gral. Máximo Santos (1880-1886) y que perduró indiscutido hasta la primera ley de reforma, denominada “Monetaria y Cambiaria” de 1959. El período de surgimiento (1870-1930) estuvo caracterizado por la instalación de fábricas, de tamaño pequeño o mediano, que utilizaban materias primas locales y tecnologías sencillas para proveer al creciente mercado urbano de alimentos, productos de higiene, muebles, textiles, etc.; la excepción exportadora es la industria de la carne (el extracto de la Liebig y frigoríficos).

En el periodo que va entre 1930 hasta 1954 es la “edad de oro de la industria manufacturera”, coincide con la instalación de las grandes fábricas, y también con cierta “extensión en el territorio”. No fue una industria impulsada por normas de calidad ni sometida a competencia. La Segunda Guerra Mundial y la Guerra de Corea fueron grandes dinamizadores de aquellas industrias que tenían capacidad exportadora (carne y textil) en esos contextos. El PIB del sector creció en el entorno del 9% anual, hasta alcanzar aproximadamente una cuarta parte del PIB total; el último año se estima había 160 mil personas ocupadas en esta rama (Bértola and Bittencourt 2015, 22).

A partir de los años sesenta, todos los historiadores económicos están de acuerdo en señalar que la industrialización ingresó en una fase de estancamiento prolongado, tanto en términos de volumen, como de diversificación y más importante aún, en innovación. La recuperación del comercio mundial y el impulso al libre comercio promovido por las sucesivas rondas del GATT, fueron construyendo un entorno cada vez menos ventajoso para las industrias locales.

Esta tendencia al estancamiento, se revirtió fugazmente entre 1977 y 1979 con el impulso a las exportaciones no tradicionales y la adopción de la idea de “valor agregado”, lo cual benefició por ejemplo, una explosión en la industria del calzado y de la pesca. Sin embargo, a partir del “Conclave Cívico Militar de Solís” de 1979, que explícitamente abrazó una política macroeconómica neoliberal, junto con la crisis de 1982, la crisis del sector se tornó irreversible (Bértola and Bittencourt 2015, 72 y ss). La firma del Tratado de Asunción de marzo de 1991 y la puesta en marcha del Mercado

Común del Sur(MERCOSUR) el 1 de enero de 1995, pueden ser consideradas como el definitivo abandono del modelo de la industrialización sustitutiva de importaciones(ISI).

En tanto espacialización social, la industrialización fue muy heterogénea. La reconfiguración del espacio(recursos físicos, reglas y delimitaciones) fue muy alta en Montevideo, donde a partir del comienzo del siglo XX, se aprobó un ordenamiento territorial que estableció un “cordón industrial” alejado de la ciudad. Al oeste se construyó la gran refinería de petróleo por parte del Estado, los frigoríficos y la industria química. Al noroeste de la ciudad se instaló la industria del cuero y las aceiteras. Al noreste se instaló la industria metalúrgica ligera y la industria del caucho(neumáticos). La industria del vidrio quedó ubicada al este. Para 1930, se habían ido generando nuevos barrios, con perfil obrero, donde se asentaba la creciente inmigración extranjera y también la originaria de las áreas rurales del país.

Fue excepcional la instalación de fábricas en el interior. Se podría hipotetizar que la proximidad a la producción de Brasil y el comercio histórico de contrabando, surtió un efecto inhibitor del surgimiento de la industria local, haciendo ineficaces todo el esquema de protecciones que fuera eficaz en otras regiones del país.

##### 5. La “balnearización de las costas”

Un proceso de espacialización distinto a los anteriores, anecdótico en sus inicios y bastante localizado territorialmente en sus impactos, fue la compra, loteo, amanzanamiento y posterior venta de solares con destino a la construcción de residencias y hoteles para una novel actividad económica

comenzada a fines del siglo XIX: el turismo. Fue desde sus inicios, una actividad de “urbanización”, predominantemente surgió sobre la costa del Río de la Plata y del Océano Atlántico, en particular, en la franja de playas situada entre los arroyos Pando y Rocha. Estos poblados recibieron desde un comienzo, una denominación diferente a otros centros poblados: los “balnearios” acorde a los modelos europeos de los que se inspiraban. Fueron obra de emprendedores o de sociedades de emprendedores, tal como se recogen en las múltiples biografías o crónicas locales.

Una segunda oleada de fraccionamientos y desarrollos inmobiliarios en el Este ocurre una vez que se ha superado la crisis del 29 y alcanza hasta inicios de los años cuarenta. Se radica principalmente en la denominada Costa de Oro del Departamento de Canelones (6ta sección judicial) entre la localidad de Atlántida (balneario ya instalado) y Punta del Este. Sin perjuicio de esto, hubo algunos emprendimientos de balnearios más próximos Montevideo. Prácticamente al menos un loteo y desarrollo inmobiliario por año, lo que permite hipotetizar que estos solares (y las viviendas) se ofrecen a un público más amplio, originario de la creciente clase media urbana, aunque no necesariamente montevideana.

En la década del 50 se instaura una creciente actividad de promoción del turismo también fuera del país. Es decir, son los comienzos hacia mediados de los años cincuenta, del turismo receptivo, principalmente argentino, con la inyección importante de inversión inmobiliaria. Las estadísticas registran un aumento del ingreso al país, cuyos promedios saltan de menos de 200 mil al año a una magnitud próxima a los 500 mil anuales (Díaz 2004).

La balnearización tiene un primer efecto visible en la creación de nuevas

entidades pobladas. Para el Censo de 1908, sólo se registraban Piriápolis y Punta del Este. En los informes departamentales publicados con resultados del Censo de 1963 se reportaron 26 localidades clasificadas como “balneario” en el Departamento de Canelones y 23 en el Departamento de Maldonado. El crecimiento de algunas localidades del Este de Canelones conllevó en los sesenta elevarlas a la categoría de ciudad, tal fue el caso de Atlántida, Salinas y Parque del Plata. A su vez, se hizo cada vez más visible la metropolitanización de los “balnearios” ubicados entre el arroyo Carrasco y el arroyo Pando: San José de Carrasco, Shangrilá, El Pinar y Lomas de Solymar; Solymar ya era por ese entonces una “ciudad”.

La balnearización está asociada en parte con otro proceso de espacialización, la integración ferroviaria. La investigación reciente (Adinolfi & Erchini, 2015) destaca la relación entre el trazado del vías y el surgimiento de algunos balnearios, donde los empresarios aprovechaban el trazado del ferrocarril para aumentar el número de visitantes a los recién creados balnearios. Es de notar que hasta finales de la década de 1920, el ferrocarril era el medio más seguro y eficiente para llegar hasta el Departamento de Maldonado y acceder a los balnearios, dado el poco desarrollo de las rutas nacionales.

Desde 1920, la alternativa al ferrocarril fue producto de la evolución (expansión, fusión, inversión) de las empresas de transporte por autobuses que fueron surgieron sobre todo en las localidades capitales y en las principales ciudades del interior. Hacia 1960, la balnearización había articulado con el transporte carretero al punto de concretar la construcción de la “Ruta Interbalnearia” que unía la Capital de la República con la red

de balnearios de Canelones y hasta Piriápolis en Maldonado. A su vez, por la misma época, otra Ruta, la número 9, sustituirá totalmente el ferrocarril como acceso a Punta del Este y a los balnearios del Departamento de Rocha, generando un territorio densamente conectado por modernas vías de comunicación y “tapizado” por una importante cantidad de pequeñas localidades turísticas, que demandaban una creciente mano de obra estacional(gastronomía, hotelería y servicio doméstico) y una también creciente pero constante mano de obra en la construcción de viviendas de veraneo(casas y edificios de apartamento).

## **V. Las localidades de Uruguay en 1960: la expansión micro-urbana**

El patrón de poblamiento del territorio uruguayo ha sido tema tanto entre los primeros estudiosos(Araújo 1913), como entre los primeros sociólogos (Solari 1954; Rama 1960; Martorelli 1969), en los setenta(Petruccelli 1976; Cocchi et al. 1977; Klacso 1981; Alvarez Lenzi 1986) y en los estudios territoriales más reciente(Altmann 2016; Veiga 2010; Pollero 2016; Barrios Pintos 2009). Más allá de los matices, estos autores comparten una interpretación que aquí compartimos. Una primera área poblada del país se estructuró progresivamente entre 1730 y 1830 con base en los circuitos comerciales establecidos dentro de la Gobernación de Montevideo; con bastante autonomía de esta, surgió otra red sobre el Río Uruguay, más pequeña, de centros poblados ligados vinculado al comercio terrestre y

fluvial de intermediación entre los territorios misioneros guaraníes y Buenos Aires. Finalmente, la geopolítica colonial de los Borbones impulsó al final del período colonial, la construcción de guardias, fuertes y algunos poblados sobre la línea de la frontera con Brasil, que dieron lugar a asentos de población dispersa (Barreto 2009; Barreto et al. 2014). Estuvo asociado a dos caminos, el del centro y el del este, cada uno con sus respectivos circuitos comerciales (legales e ilegales) (Alvarez Lenzi 1986). Esta distribución poblacional tiene su correlato en las distintas políticas y modos de tenencia de la tierra, que fueron diversas, superpuestas y contradictorias, pero sobre todo, muy diferentes en el territorio al norte del Río Negro (el litoral y el noreste) (Moraes 2016).

## 1. El ritmo fundacional y sus causas

A partir de la Independencia de Uruguay (1830), y sobre todo desde la segunda mitad del siglo XIX, se observó un incremento importante en el número de localidades, en especial de pequeñas o microlocalidades<sup>8</sup>, cuestión que autores como Solari (1954), Rama (1960), Martorelli (1969), o Barrán & Nahum (1979) han asociado causalmente al proceso de modernización de la producción ganadera (1870-1930) que expulsara un importante excedente de población trabajadora no calificada (caseros, puesteros y otros).

Para 1908, el departamento con mayor cantidad de localidades era Canelones (42), seguido por Colonia (26), Paysandú y Florida (25); Rivera y

---

8) Los autores de los años cuarenta a setenta denominaban estas microlocalidades como "rancheríos" o "pueblos de ratas", término despectivo, anclado en una valoración moral del comportamiento de los habitantes.

Tacuarembó(24). Si se desagregan por regiones, Maldonado, Canelones, Florida, concentran algo más de una de cada tres localidades, la gran Frontera con Brasil(Artigas, Rivera, Tacuarembó, Cerro Largo y Treinta y Tres), concentra una de cada cuatro. Sin embargo, si se promedia la superficie de cada departamento por la cantidad de localidades en cada uno, prontamente se observa un panorama radicalmente distinto: Canelones y Colonia continúan presentando una importante red urbana con áreas entre 100km<sup>2</sup> y 200 km<sup>2</sup>. La práctica similitud con Florida y Paysandú desaparece cuando se consideran que una localidad del primero tenía en 1908, un área de influencia promedio de 417km<sup>2</sup> y en el segundo, de 557 km<sup>2</sup>(entre el doble y el quintuple). La dispersión territorial mayor se ubica en la Frontera para los departamentos de Artigas, Rivera, Tacuarembó y Cerro Largo: cada localidad en promedio tiene un área de influencia teórica de algo más de 900km<sup>2</sup>.

<Tabla 3> Distribución de las localidades según el período de fundación.

Periodo histórico	N ° localidades	Porc. acumulado
Colonial (hasta 1810)	22	2%
Guerras de Independencia (1811-1829)	3	0%
Guerras Civiles (1830-1874)	29	3%
La República Oligárquica (1875-1908)	279 (*)	25%
El Primer Batllismo (1909-1933), Terra (1933-1938) y Neo-Batllismo (1943-1958)	805	70%
Total	1138	100%

Fuente: elaboración propia con base en microdatos del Censo de 1963, INE(2008) y Klaczko(1981).

El panorama urbano descripto por el Censo de 1963 ha variado en forma

significativa en cantidad frente a comienzos del siglo. Ese año se registraron 1138 localidades, 812 más que las registradas por Klaczko para 1908. El 70% del total contabilizadas hasta 1963 se habría fundado entre 1908 y ese año. El "Uruguay urbano" al decir de Martorelli(1969), había aumentado un 386%, muy por encima del incremento del crecimiento intercensal de la población total o de la población urbana en particular.

## 2. Entidad demográfica y distribución en el territorio

A través del Censo de 1963 es posible dimensionar la incidencia de este proceso de micro-urbanización. Dos elementos queremos destacar aquí. En primer lugar, la distribución en el territorio(regiones, departamentos) de estas microlocalidades. Una de cada tres estaba en la región Noreste, en tanto que una de cada seis estaba en la región del Litoral. Los Departamentos de Canelones y de Florida presentaban la pirámide de localidades con menor proporción de micro-localidades, en tanto que los Departamentos de Tacuarembó, Cerro Largo y Treinta y Tres presentaban la más alta proporción (Ver <Tabla 1>).

<Tabla 4> Distribución de las localidades según las regiones del país en 1963.

	Montevideo	Canelones	Suroeste	Litoral	Noreste	Este	Central
Caserios & Poblados	0%	62%	76%	78%	83%	81%	79%
Localidades (300 a 1499)	40%	20%	15%	16%	12%	10%	13%
Villas & Ciudades (Mas de 1500 habitantes)	60%	18%	9%	7%	5%	8%	8%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia con base en microdatos del Censo de 1963.

En segundo lugar, la heterogeneidad en el tamaño. Sobre un total de 1124 localidades codificadas, 827 contaban con menos de 300 habitantes (74%); sólo 68 localidades contaban con al menos 3 mil habitantes lo que representaba menos del 3%. Pero de nuevo, la distribución de los tamaños dentro de las regiones marca nuevas heterogeneidades, tal como lo muestra la <Tabla 4>.

Una forma de visualizar esta heterogeneidad puede tenerse en lo que hace a la distribución de la población. Algo menos de 200 mil habitantes estaba disperso entre algo más de mil localidades. En promedio, 184 habitantes por localidad.

### 3. Ordenamiento territorial y servicios públicos

El Censo de 1963 permite construir indicadores agregados por localidades para inferir sobre prestaciones de servicios públicos tales como la infraestructura pública más elemental de una localidad tal como es el amansamiento y la provisión de electricidad. La <Tabla 5> informa la proporción de localidades según el tamaño y la región que carecían de estos servicios.

<Tabla 5> Localidades sin amansamiento o red eléctrica según tamaño y región. Uruguay 1963

Región / departamento	Montevideo	Canelones	Suroeste	Litoral	Noreste	Este	Central	Total
Caseríos y poblados (hasta 300 habitantes)								
Sin electricidad	0,0%	38,2%	67,6%	94,1%	98,2%	69,8%	91,2%	82,9%
No amanzanada	0,0%	59,6%	85,6%	92,2%	93,7%	80,2%	92,0%	86,0%
Localidades (entre 300 y 2999)								

Sin electricidad	0,0%	10,4%	40,9%	61,2%	90,2%	33,3%	30,4%	49,7%
No amanzanada	0,0%	10,7%	40,9%	25,8%	51,2%	25,0%	8,7%	30,2%
Villas y ciudades (3000 y más habitantes)								
Sin electricidad	0,0%	3,8%	0,0%	7,7%	6,3%	0,0%	0,0%	49,7%
No amanzanada	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	30,2%

Fuente: elaboración propia con base en microdatos del Censo de 1963.

Es observable que las microlocalidades resultan también entornos con graves carencias de infraestructura pública básica. Entre las localidades el nivel de provisión es francamente mejor aunque dista de los niveles observados en las villas pueblos y ciudades. Las diferencias regionales son también apreciables: Las microlocalidades del Noreste carecen a la vez de ambos tipos de infraestructura lo que devela una situación de aguda precariedad; lo mismo puede apreciarse de las regiones Central y del Litoral.

#### 4. Hipótesis sobre el micro-urbanización

Con base en estos antecedentes, hipotetizamos que la desigualdad observada en la micro-urbanización tanto en términos territoriales como en bienestar podrían explicarse con base en las variaciones observadas en tres dimensiones: (i) la normativa reguladora; (ii) la agencia fundadora de la localidad, denominados por Álvarez Lenzi(1986) como actores fundadores; y (iii) el status legal que el poblado pudo haber adquirido hasta inicios de los sesenta.

**Ad. (i).** Para comienzos de la década de 1960, los centros poblados existentes habían surgido bajo cuatro marcos regulatorios distintos: (i) las

Leyes de Indias hasta 1810; (ii) la incertidumbre legal de las primeras décadas de la Independencia (1830-1876)<sup>9)</sup>; (iii) el Reglamento para el trazado de pueblos y Colonias, aprobado por Latorre en 1877 y ratificado por Decreto del Presidente Williman en 1910; (iv) la Ley 10723 de Centros Poblados aprobada en 1946(y actualmente vigente), Entre estas dos últimas fechas, el Estado estuvo ausente del ordenamiento territorial, cuestión que está “denunciada” tanto al comienzo del periodo por el Informe presentado al Congreso Rural de 1910(García Acevedo, 1910 [1967]), como también en la obra de Chiarino y Saralegui(Chiarino & Saralegui, 1944), tres décadas después.

Para el comienzo del siglo XX, Klaczko(1981) identificó toponímicamente y catalogó demográficamente un total de 326 localidades con base en diversas fuentes.<sup>10)</sup> Solo 71 localidades de 1908(el 20.4%) habían sido oficialmente establecidas como tales, esto es, a través de una Ley o un Decreto, tenían el status de “Pueblo”, “Villa” o “Ciudad”. Las restantes 256 tenían por lo tanto una existencia fáctica, porque eran caseríos junto a las “estaciones del ferrocarril”(79 según el autor), poblados en cruces de caminos de carreras y diligencias, o puestos de estancias. En 1963, el IV Censo de población codificó a la población residente en el país en un total de 1138 localidades(13.4%) tenía de status legal. Las restantes 985

---

9) Jurídicamente, la Constitución de 1830, no derogó las Leyes de Indias en cuanto a esta materia. Sin embargo, la incertidumbre existía al punto que fue necesario un Decreto del 25 de octubre de 1859 ratificando aquellas normativas durante la presidencia de Gabriel Pereira. En el mismo sentido, Alvarez Lenzi (1986: 31-34).

10) El autor también identificó 20 otras localidades pero al contrastarlas con otras fuentes, aparecen establecidas o fundadas luego de 1908, lo que resulta inconsistente con la fuente demográfica del Censo de 1908. Para este trabajo se han recodificada como posteriores a 1908.

clasificaban como poblados, caseríos, estaciones o parajes. Es decir, la explosión urbana fue antes que nada, una explosión "micro-urbana".

Ahora bien, cabría preguntarse por qué la informalidad fue la característica central de la urbanización desarrollada durante el "país modelo". En primer lugar, cabría responder hipotetizando que la fundación de pueblos resultaba ser una actividad con altos costos para los actores fundadores si habrían de aceptarse las reglas públicas, y a su vez, con pocos subsidios estatales. Los tres marcos normativos, con variantes algunas significativas, imponían diversas obligaciones al fundador. Estas obligaciones imponían costos de entidad al fundador y reducía la superficie para destinar a la venta privada de solares. Por lo que, una práctica común fue eliminar las áreas reservadas al crecimiento, disminuir el tamaño de la plaza y el ancho de las calles, así como ignorar los solares reservados al Estado.

Una segunda hipótesis proviene de la noción (marcadamente despectiva) de "pueblos de ratas" muy extendida en el comienzo del siglo XX. La hipótesis es que estos poblados estaban conformados por la acción espontánea e ilegal de ocupación de tierras fiscales en el borde los caminos y de los arroyos, o junto a las estaciones del ferrocarril. Este poblamiento resultó en un asentamiento precario en todos los sentidos, y posiblemente, también transitorio, en el trayecto migratorio de los más pobres del campo hacia localidades mayores o hacia el extranjero (Brasil o Argentina).

Cualquiera fuera la hipótesis más apropiada para cada localidad en particular, es de concluirse que la abrumadora mayoría de centros poblados del país fue obra de una agencia privada que no operó dentro del marco normativo vigente en su momento.

**Ad. (ii).** La agencia fundadora, es aquel actor que establece la localidad mediante el fraccionamiento, amanzanamiento y distribución de los solares. Una primera distinción a realizar es sobre el status jurídico: agencia pública, si interviene el Estado financiando este proceso, o si es una agencia privada, en la medida en que operó por compraventa o concesión generando beneficios privados.<sup>11)</sup> Adicionalmente, resulta de interés distinguir en la agencia privada qué actor privado intervino: estancieros que fraccionan sus campos; un empresario inmobiliario; una colonia agrícola; el ferrocarril o un proceso no planificado de ocupación. La información sobre esta dimensión fue registrada a partir del índice toponímico de localidades “oficiales” del INE(2008). En total hay información para 154 localidades(12% del total). En total estos registros informan que 29 localidades entre las “oficiales” habían tenido como agencia principal al estado, de las cuales 8 fueron establecidas luego de 1830, 5 sobre la frontera.

Esto es, la agencia estatal fundadora tuvo como principal motivo el resguardo y nacionalización de la frontera, retirándose significativamente del poblamiento en otros puntos del territorio(Alvarez Lenzi 1986). A la inversa, la masiva presencia de agentes privados, que tal como se indicó más arriba, soslayaron o directamente ignoraron las normativas vigentes, informa de una actividad de “urbanización” realizada por fuera de conceptos de ordenamiento territorial, con reducida consideración de la pertinencia de los suelos en que se asentaba la localidad(por ejemplo, riesgo de inundación por

---

11) Álvarez Lenzi(1986) también distingue aquí los técnicos que participaron en el proceso fundacional en la medida en que es informativo de los conceptos urbanísticos que podrían haberse plasmado. Sin embargo, esta información escapa a nuestros objetivos.

crecientes), provisión de espacios para los servicios públicos(seguridad, educación, etc.), ausencia de consideraciones para su crecimiento, etc. Dados estos antecedentes, es bastante razonable sostener la hipótesis sobre el carácter especulativo del fraccionamiento de campos y del negocio inmobiliario del establecimiento de poblados(Carmona and Gómez, 2002).

**Ad. (iii).** El reconocimiento estatal de la localidad a través de su designación como “pueblo” o de su elevación a la categoría de villa o ciudad, fue más bien una excepción entre 1908 y 1963. De las 257 localidades que existían si normalizar en 1908, sólo 25 fueron reconocidas y establecidas conforme al marco legal sesenta años después. Un 86.6% permaneció en idéntico status. Para 1908, el 73.5% de las localidades no estaba legalmente establecida. El IV Censo de población codificó a la población residente en el país en un total de 1138 localidades, de las cuales el 88% no tenía status legal. Es decir que, lejos de avanzar la institucionalización de las nuevas urbanizaciones, el Estado había quedado aún más rezagado. La omisión en el ordenamiento territorial, es conforme el análisis de Garcé(2002), algo propio del abandono de la planificación ocurrido, paradójicamente, durante el “país modelo”.

<Tabla 6> Formalización 1963 de las localidades identificadas por Klaczko (1980) entre 1908 y 1963.

	Sin legalizar hasta 1908	Legalizada hasta 1908	Total
Sin legalizar hasta 1963	209	3	212
Legalizada hasta 1963	50	67	117
Total en 1963	258	71	329

Fuente: elaboración propia con base en los Censos de Población de los años respectivos y de INE(2008).

Se expuso algunas hipótesis de por qué podría haber habido “omisión de los fundadores”. La pregunta aquí es por qué en este país urbanizado, fuertemente estatal en su construcción social, no hubo acción estatal en este tema, más precisamente de los gobiernos departamentales. Las consecuencias de la omisión podemos sospechar fueron importantes. Con excepción de la creación de escuelas primarias y de destacamentos policiales, políticas orientadas por objetivos nítidamente universalistas, otros servicios del estado como la salud pública, el correo, sucursales bancarias, energía eléctrica, teléfonos, el pago de pensiones y jubilaciones, habrían priorizado el establecimiento de sedes en localidades “oficiales”.<sup>12)</sup> Esta ausencia de intervención estatal pareció comenzarse a corregir precisamente en la década de 1960, luego de los trabajos de la CIDE, del CLAEH/CINAM y de la publicación de los resultados preliminares del propio Censo. Es decir, fue el Poder Legislativo nacional el actor que retomó el tema del ordenamiento territorial y avanzó a pasos importantes en esta materia.

Las consecuencias generadas por lo tanto, durante esos años podría decirse que tuvieron efectos muy fuertes en términos de diferenciar las estructuras locales de oportunidad. Concentraron recursos y reglas en las capitales departamentales y algunas pocas ciudades intermedias, relegando a la mayoría a niveles muy deficitarios de bienestar.

---

12) Así parecería avalarlo la evidencia mostrada en los mapeos de servicios presentados en CLAEH/CINAM(1963) para salud pública, bancos, liceos de Secundaria, escuelas técnicas de la UTU, centros telegráficos, red telefónica, juzgados y comisarias.

## VI. Discusión de hipótesis y conclusiones

El objetivo de este artículo ha sido describir un conjunto de macro procesos sociales cuya convergencia, sobreposición o complementación, contribuido a institucionalizar en el territorio una distribución desigual del bienestar observable en el nivel de análisis de las localidades. El emergente de este proceso, fue la “explosión microurbana” que ocurriese desde fines del siglo XIX y que se ampliara durante la primera mitad del siglo XX. El Uruguay urbano de 1963 tiene tres veces más localidades que el Uruguay de 1908. Ese incremento se explica mayormente por un aumento de las micro-localidades. El nacimiento de un 70% de las localidades se dio durante el periodo reformista que ubica aquel proyecto como un tipo de Estado “socialdemócrata” con rasgos del tipo “bismarkiano”(Esping-Andersen 1990). La institucionalización de estos territorios mantuvo su carácter precario y paupérrimo, aumentando la desigualdad en el bienestar más elemental que gozaban las villas y ciudades establecidas.

Al contrario de la literatura antecedente producida gruesamente en los años cuarenta a sesenta, nuestro objeto no se ha limitado a buscar factores explicativos de las micro-localidades, denominadas por aquel entonces “rancheríos rurales” o más despectivamente, “pueblos de ratas”. Hemos procurado mostrar los procesos que han generado tanto esos “rancheríos” como aquellos que han fortalecido villas y ciudades(más de 1500 habitantes) o mantenido estancados otros tipos de localidades, intermedias(entre 300 y 1499 habitantes).

Hemos mostrado que estos macro procesos ocurren tanto por la acción

privada de los cambios económicos (la agriculturización, la industrialización y la balnearización), pero en un marco institucional territorial (la departamentalización) que preservó la asimetría política dentro de cada departamento. Asimismo, hemos reiterado la hipótesis de que el proyecto político del “pequeño país modelo”, hegemónico hasta 1958, no planificaba sobre el territorio, ni tenía especial preocupación por corregir las asimetrías en las estructuras locales de distribución del bienestar.

Podríamos hipotetizar que más allá de los avances sociales de aquella época, la desigualdad territorial de oportunidades entre 1908 y 1963 se mantuvo sino se incrementó. De esta forma, la novedad del presente estudio es la explicación de las desigualdades territoriales, no solo entre regiones sino también entre las propias localidades, a partir de los procesos históricos que fueron configurando los bienes y servicios que se ofrecen en cada localidad. Por lo que los diferentes procesos como la departamentalización, agriculturización, industrialización, balnearización y el rol del Estado a principios del siglo XX configuran y condicionan la actual desigualdad territorial que existe en Uruguay.

Pretendemos en un siguiente paso en esta línea de investigación, avanzar en la caracterización de la estructura local de oportunidades de bienestar y poner a prueba específica cuál de estos macroprocesos tuvo incidencia significativa en la configuración de esa estructura local, contemplando posibles diferencias regionales.

## Bibliografía

- Adinolfi, L., & Erchini, C.(2015), "El Ferrocarril Uruguayo del Este, En B. d. Estado", *Almanaque 2015 del Banco de Seguros del Estado*, Montevideo: Banco de Seguros del Estado.
- Alonso, R., & Demasi, C.(1986), *Uruguay 1958-1968, Crisis y estancamiento*, Montevideo: Editorial Banda Oriental.
- Altmann, L.(2016), "Pequeñas localidades en Uruguay. Evolución de datos censales 1985-2011 y aproximación al protagonismo en el Sistema Urbano Nacional", *XI Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales del Comité Académico de Desarrollo Regional, Asociación de Universidades del Grupo de Montevideo*, Salto: Instituto de Teoría y Urbanismo, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de la República.
- Alvarez Lenzi, R.(1986), *Fundación de centros poblados en el Uruguay*, Montevideo: Facultad de Arquitectura, Universidad de la República.
- Araújo, O.(1913), *Tierra Uruguaya, Descripción geográfica de la República Oriental del Uruguay*, Montevideo: Librería y Papelería La Nación.
- Barrán, J. P., & Nahum, B.(1979), *Battle, Los Estancieros y el Imperio Británico, Tomo I: El Uruguay del 900*, Montevideo: Banda Oriental.
- Barrán, J. P., Cheroni, A., & Glick, T.(1992), *La Ley de Aduanas de 1888: contexto social y proyección histórica*, Montevideo: Facultad de Humanidades, Universidad de la República.
- Barreto, I.(2009), "Mestizas, tierras y matrimonio: los mecanismos de ascenso social de la población rural de la Banda Oriental del siglo XVIII", *X*

*Jornadas Argentinas de Estudios de Población*, San Fernando del Valle de Catamarca: Asociación de Estudios de Población de Argentina (AEPA).

- Barreto, I., Albin, E., & Barboza, M. J.(2014), *Amores de frontera, Relaciones inter étnicas en la zona de Cerro Largo 1795-1811*. Montevideo: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República, Obtenido de <https://www.researchgate.net/publication/275584690>
- Barrios Pintos, A.(2009), *Historia de los pueblos orientales. Tomo III: de la Guerra Grande a 1900*, Montevideo: Tradinco.
- Berger, P., & Luckman, T.(1990; 1961), *La construcción social de la realidad*, Buenos Aires: Amorrortu.
- Bértola, L., & Bittencourt, G.(2015), *Un balance histórico de la industria uruguaya: entre el “destino manifiesto” y el voluntarismo*, Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República / Ministerio de Industria, Energía y Minería.
- Braudel, F.(1958), “Histoire et sciences sociales: La longue durée”, *Annales, Économies, Sociétés, Civilisations*, 13e année(4), pp.725-753.
- Carmona, L., & Gómez, M. J.(2002), *Montevideo, Proceso planificador y crecimientos*. Montevideo: Instituto de Historia de la Arquitectura, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República.
- Chiarino, J. V., & Saralegui, M.(1944), *Detrás de la ciudad. Ensayo de síntesis de los olvidados problemas campesinos*, Montevideo: Impresora Uruguaya S.A.
- CIDE(1965), *Informe sobre el Estado de la Educación en Uruguay*.

- Montevideo: Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social.
- CIDE(1965), *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (1965-1974)*.  
Montevideo: Consejo Nacional de Administración, República Oriental del Uruguay.
- CLAEH / CINAM(1963). *Situación económica y social del Uruguay Rural*,  
Montevideo: Centro Latino Americano de Economía Humana(CLAEH)/  
Ministerio de Ganadería, Presidencia de la República.
- Cocchi, M. A., Klaczko, J., & Rial, J.(1977), *El proceso de poblamiento de Uruguay en los siglos XVIII y XIX. Documento de Trabajo nº20*.  
Montevideo: Centro de Informaciones y Estudios Sociales del Uruguay (CIESU).
- Davrieux, A.(1972), *Índice toponímico de lugares poblados del Uruguay*,  
Montevideo: Dirección General de Estadística, Presidencia de la República.
- Díaz, L.(2004), *El turismo receptivo en Uruguay(1930-1986)*, Montevideo: Documento de Trabajo nº65, Reedición 2012 con el número 27, Unidad Multidisciplinaria, Programa de Historia Económica, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Dirección General de Estadísticas y Censos.(1989), *Índice toponímico de entidades de población : VI censo de población, IV censo de viviendas 1985*, Montevideo: Dirección General de Estadística y Censos, Presidencia de la República.
- Esping-Andersen, G.(1990), *The three worlds of welfare capitalism*, New Jersey, NJ, USA: Princeton University Press.
- Fernández, T.(2001), *El proceso histórico de regionalización en Uruguay*

(1700-1950), México, D.F.: Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México.

Fernández, T.(2002), Cambios en la estructura agraria de Uruguay entre 1951 y 2000, *Estudios Sociológicos*, XX(2), pp.384-424.

Fernández, T.(2018), *La conformación histórica de las regiones en Uruguay(1730-1990)*, *Un ensayo de síntesis desde la sociología histórica*, Montevideo: Documento de Trabajo en RESEARCHGATE, doi:solicitado.

Fernández, T., & Ríos, A.(2013), *Implicancias para la política educativa de las tendencias socioeconómicas y educativas registradas en el espacio regional "Frontera-Nordeste" de Uruguay*, Montevideo: Manuscrito disponible en web, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales; y Centro Universitario de Rivera; Universidad de la República.

Fernández, T., Rodríguez, C., & González, M.(2018), "Teoría social, regionalización histórica y mecanismos que inciden en la desigualdad educativa en Uruguay", En E. Mazzei. Melo: Centro de Estudios sobre la Frontera, Casa de la Universidad de Cerro Largo, Universidad de la República.

Frega, A., Maronna, M., & Trochón, Y.(1987), *Baldomir y la Restauración Democrática*, Montevideo: Editorial Banda Oriental.

Garcé, A.(2002), *Ideas y competencia política. Revisando el "fracaso" de la CIDE (1960-1973)*, Montevideo: Editorial Trilce.

García Acevedo, D.(1910; 1967), *Informe producido ante el Congreso Rural Anual de 1910. Comisión de Estudios para mejorar la situación de la gente pobre de la Campaña, Asociación Rural del Uruguay*,

- Montevideo: Sección Historia de la Cultura, Fuentes para la Historia Social y Económica del Río de la Plata No.1, Facultad de Humanidades y Ciencias, Universidad de la República.
- INE(2008), *Toponimia y categorización jurídica oficial de localidades urbanas del Uruguay*, Montevideo: Instituto Nacional de Estadística, Presidencia de la República.
- INE(2018), *Listado de Localidades según Censos*, Obtenido de Instituto Nacional de Estadísticas: [http://www.ine.gub.uy/c/document\\_library/get\\_file?uuid=220c14ae-7d92-4737-8e9d-9bb2991c40f1&groupId=10181](http://www.ine.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=220c14ae-7d92-4737-8e9d-9bb2991c40f1&groupId=10181)
- Klascó, J.(1981), *El Uruguay de 1908: su contexto urbano-rural, antecedentes y perspectivas*, Montevideo: CIESU. Cuaderno n°42.
- Klaczko, J.(1981), *El Uruguay de 1908: su contexto urbano-rural, antecedentes y perspectivas*, Montevideo: CIESU. Cuaderno No.42.
- Marchesi, A., & Markarian, V. Y.(2015), Las claves del período, En G. Caetano, A. Marchesi, & V. Y. Markarian, *Uruguay en la historia contemporánea, Tomo III: En busca del desarrollo entre el autoritarismo y la democracia(1930-2010)*, Montevideo: Planeta / Fundación MAPFRE, pp.15-35.
- Martorelli, H.(1969), *La sociedad urbana*. Montevideo: Nuestra Tierra.
- Moraes, M. I.(2016), "El proceso económico", *Revolución, independencia y construcción del Estado(1808-1880)*, Montevideo: Editorial Planeta/ Fundación MAPFRE, pp.113-222.
- North, D.(1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Paasi, A.(1986), "The institutionalization of regions: a theoretical framework

- for understanding the emergence and the constitution of regional identity”, *FENNIA*, 164(1), pp.105-145, doi:10.11143/9052.
- Paasi, A., & Mezger, J.(2016), “Foregrounding the region”, *Regional Studies*, pp.2-12. <http://dx.doi.org/10.1080/00343404.2016.1239818>
- Panizza, F.(1990), *Uruguay: Batllismo y después. Pacheco, militares y tupamaros en la crisis del Uruguay Batllista*, Montevideo: Editorial Banda Oriental.
- Petruccelli, J. L.(1976), *Notas sobre el proceso de poblamiento uruguayo, Documento de Trabajo nº14*. Montevideo: Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay(CIESU).
- Piñeiro, D.(1987), *Formas de resistencia de la agricultura familiar, El caso del noreste de Canelones*, Montevideo: CIESU.
- Pollero, R.(2016), *Historia demográfica de Montevideo y su campaña 1757-1860*, Montevideo: CSIC / Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. [http://cienciasociales.edu.uy/wp-content/uploads/sites/6/2017/08/Tesis-N%C2%BA-1\\_Raquel-Pollero.pdf](http://cienciasociales.edu.uy/wp-content/uploads/sites/6/2017/08/Tesis-N%C2%BA-1_Raquel-Pollero.pdf)
- Rama, C. M.(1960), *Las clases sociales en el Uruguay. Estructura y morfología*, Montevideo: Ediciones Nuestro Tiempo.
- Rial, J.(1980), *Estadísticas históricas de Uruguay 1850-1930, Población, producción agropecuaria, comercio, industria, urbanización, comunicaciones y calidad de vida, Cuaderno nº40*, Montevideo: Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU).
- Sewell, W. H.(2005), *Logics of History, Social Theory and Social Transformation*, Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Shields, R.(1991), *Places in the margin, Alternative geographies of modernity*,

London: Routledge.

Shields, R.(2013), *Spatial Questions: Social Spatialisations and Cultural Topologies*, London, UK: Sage Publishers.

Solari, A.(1954), *Sociología rural nacional*, Montevideo: Editorial de la Facultad de Derecho, Universidad de la República.

Tilly, C.(2000; 1998), *La Desigualdad Persistente*, Buenos Aires: Manantial.

Veiga, D.(2010), *Estructura social y ciudades en el Uruguay*, Montevideo: CSIC-UDELAR/ Facultad de Ciencias Sociales-UDELAR.

<Resumen>

Este artículo tiene por objetivo presentar una caracterización de la estructura social de Uruguay hacia principios de los años sesenta, mostrando las diferencias sociales que se fueron configurando a nivel de centros urbanos o localidades desde inicios del siglo XX. Identifica qué procesos históricos habrían intervenido para haber institucionalizado una distribución altamente heterogénea del bienestar en el territorio.

La información utilizada proviene de cuatro fuentes: (i) los censos de población de 1908 y de 1963; (ii) los censos agropecuarios de 1908, 1951, 1956 y 1961; (iii) el trabajo de la demografía histórica; y (iv) los índices toponímicos publicados por la Dirección General de Estadísticas y Censos en 1971 y 1989. Al carecer de un diccionario de localidades existentes a lo largo de la historia se ha reconstruido comparando sistemáticamente las fuentes mencionadas.

Los procesos de configuración regional analizados aquí son: la departamentalización del territorio; la agriculturización; la industrialización y la balnearización. Se analiza en cada caso el impacto tanto regional como local de la transformación política, económica y social. El trabajo dedica un amplio espacio a describir los cambios en la entidad, status legal, distribución territorial y bienestar de las localidades, marcando especialmente aquellas menores a los 1500 habitantes, que configuraron un importante micro-urbanización del país.

El nacimiento de un 70% de las localidades se dio durante el periodo

reformista que ubica aquel proyecto como un tipo de Estado “socialdemócrata” con rasgos del tipo “bismarkiano”. La institucionalización de estos territorios mantuvo su carácter precario y paupérrimo, aumentando la desigualdad en el bienestar más elemental que gozaban las villas y ciudades establecidas.

Los procesos de espacialización que reconfiguraron el territorio durante este tiempo, contribuyeron a la urbanización y a la relocalización poblacional, pero en un marco en el que el proyecto político del “pequeño país modelo” no planificaba sobre el territorio, ni tenía especial preocupación por corregir las asimetrías en las estructuras locales de distribución del bienestar.

Podríamos hipotetizar que más allá de los avances sociales de aquella época, la desigualdad territorial de oportunidades entre 1908 y 1963 se mantuvo sino se incrementó, debido a la escasa planificación estatal sobre las micro localidades.

Palabras Clave: Uruguay, Desigualdad, Regiones, Historial Social

|| Submission of Manuscript: 30 of April, 2019

|| Manuscript Accepted: 10 of June, 2019

|| Final Manuscript: 10 of June, 2019