



Núcleo de Estudios Interdisciplinarios
sobre Sociedad, Educación y Lenguaje
en Frontera



Ciencias Sociales
Universidad de la República
URUGUAY

MODELOS TERRITORIALES DEL ESTADO EN URUGUAY (1810-1995)

Abstract

Esta investigación se realiza en el marco del proyecto "Territorios, estructuras de bienestar y desigualdad: Uruguay 1960 a 2011" financiado por la CSIC (no.491/20)

Tabaré Fernández Aguerre
tfaguerre@gmail.com

DOCUMENTO DE TRABAJO 06/22
Rivera, CENUR Noreste, Diciembre de 2022

Índice

1.	Presentación.....	3
2.	Marco de referencia teórico.....	4
2.1.	Espacialización social y despliegue territorial del Estado	4
2.2.	Las categorías espaciales	5
2.3.	Modelos territoriales	5
3.	Hipótesis.....	7
4.	Las categorías espaciales en el origen del Estado en Uruguay	9
4.1.	Categorías espaciales y Estado Colonial.....	9
4.2.	Las localidades indianas	10
4.3.	EL Cabildo.....	12
5.	El primer modelo de territorial (1830-1865)	13
5.1.	La primera “departamentalización”	13
5.2.	La separación de los poderes	15
5.3.	El departamento como sinónimo de ayuntamiento	15
5.4.	La supresión del Cabildo y el nuevo significado del “Departamento”	16
5.5.	El “departamento” como categoría constitucional.....	17
5.6.	La resolución de conflictos dentro del modelo (1830-1857)	19
5.7.	Conflictos no eclosionados en el primer modelo	19
6.	Un período de transición: la innovación de lo local	20
6.1.	El antecedente de la modernización liberal y autoritaria del Estado.....	20
6.2.	¿Desaparición de lo local?	21
6.3.	Una categoría espacial exitosa: la “sección judicial”	22
6.4.	El conflicto del “Lejano Norte”	23
6.5.	Otros conflictos tardíos y soluciones “departamentales”	23
7.	El segundo modelo territorial (1903-1933)	23
7.1.	La Ley Orgánica de 1903, con rectificaciones de 1909	24
7.2.	La nueva Constitución de 1918.....	25
7.3.	La Ley Orgánica de 1919.....	25
8.	El tercer modelo territorial (1934-1996).....	29
8.1.	El nivel departamental en la Constitución de 1933.....	29
8.2.	El nivel local en la Constitución	29
8.3.	El nivel local en la Ley Orgánica de 1935	30
8.4.	La sección judicial	31
8.5.	La Ley N°10.723 de Centros Poblados de 1946.....	32
8.6.	Conflictos y su resolución dentro del tercer modelo territorial.....	33
8.7.	Estado Social y modelo territorial.....	34
8.8.	El final del modelo.....	37

9. Discusión de hallazgos y conclusiones.....	38
Referencias bibliográficas	40

1. Presentación

Este trabajo es parte del proyecto de investigación “Territorios, estructuras de bienestar y desigualdad: Uruguay desde 1960 a 2011”, financiado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) que el autor dirige. Cumple con el cumplimiento al objetivo específico 8: “*Formular y explorar un esquema de hipótesis alternativas sobre las relaciones entre los modelos de desarrollo y los regímenes de bienestar imperantes a escala nacional entre 1960 y 2011, y los cambios/permanencias observados en las estructuras locales de bienestar, en la incidencia de la pobreza y en la migración*”. La exploración se apoya en los cinco estudios vectoriales sobre seguros sociales, salud, educación, vivienda y electricidad que se realizaron durante los años 2021 y 2022 (Vanoli, 2023; Fernández, 2023; Wilkins, 2022; Martínez Caonda, 2023).

Una versión inicial del trabajo fue presentado inicialmente como ponencia al X Congreso Internacional de Ciencia Política, Yucatán. 23 al 25 de noviembre de 2022 de la Asociación Mexicana de Ciencia Política, y revisada posteriormente con base en diversos aportes hechos por colegas en esa y en otras instancias posteriores.

Dos son las preguntas más elementales que guían este trabajo. La primera pregunta refiere a qué categorías espaciales fueron integradas al ordenamiento jurídico como parte del diseño institucional de los organismos del Estado para extender sus prestaciones al territorio de la República. La segunda es qué modelos territoriales pueden proponerse que han existido en el ordenamiento jurídico de Uruguay hasta el presente. Mi interpretación es que gruesamente habrían habido un modelo entre 1830 hasta 1903; un segundo modelo entre 1903 y 1933 y el tercero entre 1934 y 1997. Un cuarto modelo se habría configurado a partir de 1997, pero no ingreso en su análisis en este trabajo. Entre el primero y el segundo modelo hubo un periodo de disputa, de transición e innovación; lo mismo que entre el tercero y el cuarto modelo. Pero no hubo transición entre el segundo y el tercero.

El objeto de estudio ha sido sucesivamente acotado a la descripción del diseño establecido en las normas jurídicas, legales y reglamentarias, aquí denominado “diseño institucional”. Conjuntamente con este, también haré alusión a otras categorías que aparecen en normas de menor jerarquía, reglamentos o resoluciones de distintos organismos, sea a través de usos propiamente jurídicos o de alusiones genéricas. Esta es la dimensión informal del modelo territorial.

2. Marco de referencia teórico

El marco teórico que aquí se presenta debe considerarse acotado en un doble sentido. En primer lugar, se ha nutrido de una reflexión más amplia y colectiva sobre el análisis espacial sobre bases conceptuales aportadas por la Geografía y por la Sociología. Esta reflexión se realizó en el marco del seminario de investigación puesto en marcha en el Proyecto “Territorios, estructuras de bienestar y desigualdad” entre 2021 y 2022. Por tanto, aquí se sólo se recogen algunas referencias teóricas entre las muchas realizadas, tal como se puede constatar de dos publicaciones hechas por este grupo de investigadores (Fernández, Vanoli, & Wilkins, 2022; Fernández, Vanoli, & Wilkins, 2022). En segundo lugar, resulta una reflexión incompleta de una reflexión más extensa y en curso sobre el papel de las categorías del pensamiento y de la practica en la institucionalización del territorio.

2.1. Espacialización social y despliegue territorial del Estado

En otro lado hemos argumentado el papel central del Estado en la producción social del espacio a través del de los tipos fundacionales de poblamientos (Fernández, 2022). Aquí extendiendo el argumento indicando la propia constitución del Estado en el territorio configura un proceso de producción social que puede ser comprendido en base las dimensiones generales del análisis propuestas por Lefebvre (2013 [1974]): en tanto “representación del espacio”, en tanto “producción de (estructuras de) relaciones sociales” y en tanto “espacio de representación”.

La relación entre Estado y territorio con base en las tres dimensiones podría ser pensada respondiendo a este tipo de preguntas específicas: ¿cuál era la representación del espacio institucionalizada al momento de la creación de cada organismo del Estado? ¿Qué agencias y prácticas espaciales instituyó el Estado para la producción y distribución de las prestaciones (bienes o servicios)? Y finalmente, ¿qué espacios de representación de *cada territorio* creó el Estado?

Denominaré *por despliegue territorial* del Estado, o más abreviadamente *modelo territorial*, a las *categorías espaciales* integradas a la delimitación de las competencias, a la localización geográfica y a la prestación de servicios por parte de *organismos* ejecutivos, legislativos y judiciales (y de sus respectivas dependencias¹), sea a través de un criterio indirecto geográfico o demográfico.

Esta noción ha sido conformada originalmente para estudiar el despliegue territorial del Estado Social, pero hechas las distintas descripciones respectivas, fue evidente que las categorías espaciales empleadas por cada organismo, y por ende, el modelo territorial subyacente, no era exclusivo. De aquí surgió una hipótesis que expondremos más adelante y que se apoya en el institucionalismo histórico y en la teoría del “path dependence” (Sellers & Lindström, 2007).

Este trabajo propone aplicar el concepto a la conformación del Estado en su núcleo de las funciones esenciales tematizadas por el Liberalismo Político Clásico de resguardo de las libertades (seguridad interior), regulación del comercio, justicia civil y penal, hacienda, defensa exterior y relaciones internacionales. A este “primer anillo orgánico del Estado” lo denominaré “Estado Liberal”

El primer modelo territorial del Estado dada del período 1827-1830. Formalmente, el 18 de julio de 1830 fue juramentada solemnemente la primera Constitución que fundó la República Oriental del Uruguay. Su existencia había sido acordada en la Convención Preliminar de Paz firmada un año antes por el Imperio del Brasil y la República Argentina. Hasta ese momento, Uruguay era una provincia más sea de Brasil, la “Cisplatina” o de Argentina, la Provincia Oriental. Una parte fundamental de las categorías espaciales y de los órganos

¹ El concepto de órgano está precisamente delimitado en el Derecho Público y refiere tanto al sujeto legitimado para expresar una voluntad jurídica como a la organización administrativa conformada para cumplir con su cometido. La actividad administrativa puede ser el resultado tanto de órganos como de otros funcionarios que ocupan cargos que no tienen aquella naturaleza jurídica. Por tal razón, utilizaré la noción genérica de “dependencia” para referirme a los cargos agrupados en unidades funcionales del Estado, de cualquier materia y que cumplan con cualquier finalidad.

subnacionales habían sido promulgados por sendos decretos durante el Gobierno Provisorio, por lo que el diseño institucional no fue exclusivamente obra de la Constituyente.

A la Constitución de 1830 sucedió la de 1918 con innovaciones institucionales singulares denominadas “consejos de administración” en el diseño del Poder Ejecutivo Nacional y también en el gobierno de los departamentos. Las Constituciones de 1934 y 1942 reintrodujeron la figura unipersonal en los Ejecutivos en tanto que la Constitución de 1952 instauró por 15 años suprimió los órganos unipersonales ejecutivos. En 1967, una nueva reforma reintrodujo un diseño institucional semejante a 1934 en el Ejecutivo nacional, aspectos no modificados en las sucesivas reformas de 1997 y de 2004.

2.2. Las categorías espaciales

Entenderé que el diseño institucional del Estado tiene entre sus elementos, una representación categorial del espacio. La teoría enuncia que cada creación institucional y el subsecuente diseño organizacional, utiliza *una idea o representación del espacio social* hecha con base en una o varias categorías espaciales, que son epistemológicamente, sendas categorías del entendimiento y de la práctica (Supervielle, 2008).

El uso (o creación) de categorías espaciales será el objeto de estudio en el sentido en que son el fundamento de la creación y organización de las dependencias públicas dado su cometido de proveer bienestar a todos los habitantes.

Ahora bien, será necesario un segundo paso para interpretar estas categorías. La Filosofía del Lenguaje propondría que estas categorías son utilizadas en una norma jurídica que es un acto por el cual se crea una realidad. Explorando un poco más, se pueden distinguir distintos papeles conforme el referente empírico de la categoría es pre-existente al acto o es una creación hecha por el acto mismo. La norma puede hacer referencia a entidades geográficas naturales, tales como ríos, arroyos, sierras o bahías, pero también a distintos tipos de localidades a los efectos de establecer una delimitación geográfica precisa y aceptable del territorio de competencia y actuación administrativa (jurisdicción) de un órgano existente. Diré que este uso le da a la categoría una función “geográfica”.

Sin embargo, es de observar que este primer papel no es *meramente* cognitivo, sino que es a la vez político: la apelación a una categoría espacial implica establecer una norma para dirimir potenciales *conflictos distributivos* de competencia, recursos y jerarquía entre dependencias.

Un segundo papel de estas categorías especiales, el uso de una categoría espacial puede ser parte de una norma que *crea una entidad espacial o le otorga una naturaleza distinta y nueva a una entidad pre-existente*. Tal es el caso cuando los mismos elementos geográficos son parte de la *primera delimitación de un espacio* a los efectos de constituirlos como una “sección judicial”, pero también cuando una localidad ya existente es “declarada pueblo” o cuando se establece que una localidad es “cabeza” o capital de un departamento”. Aquí, tanto la categoría “sección judicial”, “villa” y “capital”, son categorías espaciales de tipo institucional: su significación específica y particular es jurídica y no (principalmente) geográfica.

En consecuencia, la tercera indagatoria deberá consistir en codificar estas categorías en función del papel que tienen en los actos jurídicos analizados. A partir de su uso como fundamento de decisiones de creación de entidades, de *localización* territorial de las agencias proveedoras, de la delimitación de sus *jurisdicciones* y del diseño de las *relaciones espaciales* administrativas entre ellas, será posible considerar si son categorías geográficas o categorías jurídicas.

2.3. Modelos territoriales

El objetivo de este trabajo es proponer la existencia de “modelos territoriales” utilizando este término con un sentido distinto a lo propuesto por Altessor y Baracchini (2004) o por Martínez y Altmann (2016). En ambos casos, y podríamos agregar aquí el gran antecedente de Alvarez Lenzi (1986), un “modelo” resulta de una inferencia hecha por el investigador con base en la identificación de ciertas propiedades características de la política pública sobre las ciudades. El concepto que propongo en cambio, una dimensión no contempladas por aquellos: el papel de las categorías en el diseño institucional del Estado. Asimismo, descarta otras relativas a la evolución demográfica (Cocchi, Klaczko, & Rial, 1977) o el papel de las vías de comunicación (Baracchini, 1977).

El diseño institucional del despliegue del Estado en el territorio ha atendido a dos dimensiones. En primer lugar, está la dimensión constitucional, que hace a la definición programática y orgánica del Estado en Uruguay como uno de tipo “Liberal”. La segunda dimensión se corresponde a las reglamentaciones que configuran las jerarquías, dependencias y acciones de los organismos del del Estado, incluso las constitucionalmente necesarias. Sea ya en su constitución orgánica o para el cumplimiento de sus funciones, aquellos se despliegan en el espacio, creando agencias territoriales que realizan las actividades propias de su especialidad. Tal es el caso de los juzgados respecto del Poder Judicial, de las receptorías de aduanas respecto del Ministerio de Economía o de las comisarías en el Ministerio del Interior. La Teoría del Derecho Público evita denominar “órganos” a estos últimos porque el proceso de desarrollo de aquellas administraciones del Estado que no llegan a un nivel de descentralización tal que conlleva a crear órganos autónomos de personas jurídicas distintas². La aplicación de estas categorías puede ser ocasional o permanente. Puede ser introducida en un esfuerzo por reformar la administración pública o puede ser el resultado de una restauración de un ordenamiento que se dejó de lado.

El concepto de modelo territorial se completa con la identificación de al menos una categoría espacial definida en la práctica, ya sea perviviente de la institucionalidad del modelo territorial precedente o de creación particular. Siguiendo las ideas de Kuhn (1961) propongo tratarlas como una categoría espacial que contesta, disputa el diseño institucional y que resulta eficaz en al menos algún ámbito de la acción del Estado y de sus agencias. La clave es que estas categorías no está legalmente definida, y por lo tanto, resulta “informal” .

De la definición surgen cuatro consecuencias teóricas. En cada organismo podría haber un modelo territorial considerando las categorías espaciales explícitamente integradas en su configuración jurídica, ya sea a través de los actos de creación³ o de reforma, ya sea en su “informalidad”. En segundo lugar, los actos de creación o de reforma de un organismo que introducen o suprimen categorías espaciales para determinar las jurisdicciones constituyen *innovaciones en el modelo territorial*. Pero también lo serían el aumento o reducción de las funciones y facultades asignadas⁴. Ambos casos deberían ser analizados en conjunto con las anteriores normas vigentes para habilitar la inferencia sobre si hubo un *cambio de modelo* o una variación de menor entidad. En tercer lugar, esas fuentes de variación institucional tendrían origen en un acervo de categorías espaciales informales, que por propia definición, se puede hipotetizar su existencia pero que resultaría muy difícil conocer cuál era el universo semántico y pragmático que conformaban en cada época. En cuarto y último lugar, y reconociendo tantas fuentes empíricas de variación, es necesario identificar un concepto preminente, paradigmático, en aquella arquitectura que permita evaluar las transformaciones con respecto a éste. Me ocuparé en el apartado de las hipótesis de presentar al candidato teórico para este papel lógico.

Ahora bien, como ya he indicado respecto de la dimensión informal del modelo, la definición conceptual también implica un alto grado de dificultad metodológica. El acceso y reconstrucción de la la arquitectura que se encuentra tanto en normas constitucionales como legales así como decretos resulta relativamente sencillo. Sin embargo, no es simple y sencillo acceder a los reglamentos y resoluciones de los organismos, por diversas y muy casuísticas razones. Esto sumada a la inferencia necesaria para identificar el universo de categorías informales, conforman un trabajo documental muy laborioso. El acceso a los archivos está mediado por la discrecionalidad de la autoridad y la real existencia o conservación física de los mismos. Incluso algunos organismos han desaparecido lo que complejiza aún más el acceso puesto que los subrogantes, en el caso de que los hubiera, no necesariamente han recibido o conservado intacto sus resoluciones.

² Por lo tanto aplican conceptos jurídicos tales como la delegación de atribuciones o la desconcentración: la unidad y personalidad de la dependencia jurídica no se ve afectada por los poderes transferidos a las agencias territoriales.

³ Un ente autónomo o servicio descentralizado es resultado de una norma constitucional o legal, pero las dependencias territoriales de un Ministerio resultan de actos administrativos del Poder Ejecutivo. La creación o modificación de una Junta Local son actos legislativos pero departamentales (Korzeniak, 2005).

⁴ Sean por atribución, sea por delegación.

3. Hipótesis

Las hipótesis que guían el trabajo son dos: una relativa a las categorías y otra relativa a la racionalidad subyacente al modelo territorial de los distintos vectores del Estado social

La primera hipótesis que propongo enuncia la primacía bicentenaria de la categoría espacial “departamento” en el modelo territorial del Estado, en particular en su diseño institucional constitucional y legal. Tuvo vigencia superlativa por más de cien años y se habría expresado en los tres modelos territoriales que tematizaré: el primero entre 1830 y 1903; el segundo entre 1903 y 1933; y el tercero entre 1934 y 1996.

La categoría departamento fue introducida en 1814 como alternativa a la categoría “cabildo”; fue ratificada en 1816 y constitucionalizada en 1830, siendo la única categoría espacial legal del primer modelo territorial. Fue ratificada en el segundo modelo en todos sus términos, e incluso incrementó su peso en el tercer modelo aunque recortada en su papel de “espacio de representación” al desaparecer su papel en la elección de los Senadores.

Conforme a la teoría institucionalista histórica, su pervivencia se debería explicar no solo a partir de “acuerdos ideológicos” sino en su eficacia para regular relaciones (políticas y territoriales) y resolver conflictos. Por esta razón habría que ver cómo se expresaron y resolvieron los conflictos territoriales y qué papel tuvo la categoría “departamento”. Soy conciente de que, en principio, así formulada esta hipótesis no resultaría novedosa ni inconsistente con el consenso académico, considerando la catalogación hecha del Estado uruguayo en general y se apoya en un amplio consenso centenario sobre el diseño del Estado Uruguayo.

La segunda hipótesis enuncia que allende al diseño institucional constitucional y legal del Estado, se aprecia un creciente número de categorías espaciales, en las cuales se expresa la unidad “localidad-cabildo” heredada desde las Leyes de Indias. Estas categorías, empero, no están en los textos principales sino en los márgenes: disposiciones particulares, decretos y reglamentaciones, tanto del Poder Ejecutivo como del Judicial, primero y luego en los sucesivos organismos públicos que proveerán bienestar público en el país, comenzado por el Decreto Ley de Educación Común de 1877.

La primacía del “departamento” no conllevó la exclusión (jurídica y política) de otras categorías especiales. Propongo comprender la supervivencia de lo local como un asunto en los márgenes del primer modelo territorial pero que luego progresivamente, se fue formalizando a partir de la Ley Orgánica de las Juntas de 1903 hasta la Constitución de 1934 y la Ley Orgánica de 1935. Hubo “innovación categorial” apreciable en múltiples iniciativas legislativas y administrativas. Algunas categorías fueron más “exitosas” y han pervivido, en tanto que otras, sólo han tenido una “vida corta”. Estas categorías aparecen no solo como *términos sustantivos* sino también como *términos adjetivos*. Estas categorías no solo *representan* el territorio de una dependencia, sino que algunas fueron integradas al ordenamiento para delimitar *jurisdicciones* y atribuir competencias, poderes jurídicos y asignar recursos presupuestales. Algunas de estas categorías emergen en el ordenamiento en un nivel inferior al departamento en la pirámide jurídica. Pocas de ellas fueron constitucionalizadas, pudiéndose inferir que su incorporación implicaría un innovación institucionalizada en el modelo territorial.

De manera opuesta, es interesante notar que algunas categorías espaciales han ido “perdiendo peso” históricamente, ya sea porque se observa un “desuso” en uno o varios organismos, porque se fusionan territorios y aplican otros nombres, o directamente se sustituyen por otras categorías. Mi atención se pondrá a dos de estas categorías: la localidad como término adjetivo de los órganos denominados del tercer nivel de gobierno introducido en la Constitución de 1918, y la “sección judicial”, como categoría espacial sustantiva propia de la organización de las funciones de justicia y seguridad interna del Estado, introducida por la Constitución de 1934. Esta focalización permitirá fundamentalmente observar en qué medida el reconocimiento de categorías *subdepartamentales* disputó la primacía de la categoría “departamento”.

Mi tercera hipótesis es que la formalización de las categorías locales está relacionada con la eficacia que estas categorías mostraron para enmarcar y resolver conflictos políticos que no podía resolver la institucionalidad *departamental*. La igualdad de status constitucional de las localidades no capitales en cada departamento conjuntamente con un autogobierno funcionando en los márgenes del modelo, habrían impuesto de forma creciente la tesis de que el despliegue del Estado Social más allá de las capitales debía seguir por las “segundas ciudades”. Estas no podían tomar decisiones sobre la localización de las agencias de bienestar (porque la institucionalidad no las habilitaba) pero podían constituirse en espacios de representación para reclamar la

localización de las nuevas agencias. El resultado final, y la eficacia del tercer modelo territorial en particular, parecería consistir en el mantenimiento del “status quo” político departamental a cambio de ampliar la ciudadanía social en forma estratificada a las “segundas ciudades” que podrían conflictuar precisamente, aquel orden.

4. Las categorías espaciales en el origen del Estado en Uruguay

Esta sección tiene por objeto presentar esquemáticamente las categorías espaciales integradas en distintas normativas vigentes al momento de la primera Junta, la de Montevideo en 1808, y en el Virreinato del Río de la Plata del cual formaba parte lo que luego de 1811 se auto-identificaría como Provincia Oriental a través de las primeras asambleas artiguistas (Favaro, 1957). Conviene recordar que la historia colonial de estos territorios comenzó tardíamente, en el siglo XVIII, aún tomando como referencia la fundación de Santo Domingo de Soriano, primer poblamiento español al oriente del Río Uruguay, y a la postre, único pueblo de indios (Barreto, 2011) o la fundación de la Nova Colônia do Santíssimo Sacramento en 1680. San Felipe y Santiago de Montevideo comenzó su fundación en 1724 y tuvo su primer Gobernador en 1750 por designación de Fernando VI. El segundo poblamiento español fue San Isidro Labrador de Las Piedras (1744) y tercero, San Fernando de Maldonado (1757).

Existe una amplia bibliografía sobre la administración de los Reinos de Indias, sobre el período de las Reformas Borbónicas, tanto generales como desde el punto de vista de cada uno de los estados resultantes de la Independencia. La revisión de esta bibliografía, incluso desde un punto de vista sintético, escapa a los objetivos de este trabajo y especialidad de quien escribe. Por lo cual lo que aquí se expondrá solo a título de descripción general, sin el ánimo de terciar en las disputas.

4.1. Categorías espaciales y Estado Colonial

La administración del Estado Español en América a lo largo de trescientos años estuvo regulado por las Leyes de Indias. Sin embargo, los poblamientos españoles son ya el producto de la Casa de Borbón y en particular, de las Reformas Borbónicas comenzadas en 1750 (García Ayluardo, 2010).



(Tomado de Juan Rial y Jaime Klaczko, p. 23)

Una primera y muy general descripción de las formas institucionales características del período identificaría como cinco conjuntos orgánicos: los Cabildos en las villas que contaban con éste; el Gobernador de Montevideo que gobernaba sobre un amplio territorio que con un radio de 100 km conformaba un arco en torno a la ciudad; la Intendencia de Buenos Aires; la comandancia militar de las fortalezas de San Miguel y de Santa Teresa, así como las varias guardias ubicadas en la vasta y disputada frontera con el Brasil; y los Gobernadores y Tenientes Gobernadores de los Departamentos en que fueron organizadas sucesivamente las Misiones luego de la expulsión de los Jesuitas en 1767 (Candelaria, Yapeyú, San Miguel, Concepción y Santiago). Coexistían, pues, sobre el territorio nacional, varias *jurisdicciones* tanto judiciales, como militares y fiscales, en las cuales existieron sucesivas disputas de competencia.

Una segunda descripción sintética sostendría que la colonización española había alcanzado un importante grado de institucionalidad en la organización territorial y en breve tiempo, aunque cubriendo un territorio bastante reducido. De los 28⁵ poblamientos fundados antes de 1810 en estos territorios, incluyendo aquí al efímero San Gabriel de

Batoví, 16 habrían seguido los procedimientos de comisión real, traslación del dominio con título de donación de tierras realengas y levantamiento de plano de mensura según lo dispuesto en las Leyes de Indias. Los restantes poblamientos habían surgido por aglomeración en torno a guardias militares, oratorios o zonas de vaquerías, por petición de tierras o por migración posterior de poblados misioneros posterior al Tratado de Madrid. Aún así, en

⁵ De estos, 5 habían desaparecido hacia mediados del siglo XIX consecuencia de las guerras de independencia y de la Guerra Grande: Espinillos, Batoví, Vóvoras, la Guardia de Aguerrondo y Belén.

casi todos los casos se observaron procesos judiciales para el reconocimiento real del poblamiento, sea como pueblo, sea como oratorio o parroquia del poblamiento. Pero esta alta institucionalidad estaba geográficamente concentrada en la Gobernación de Montevideo.

Tabla 1. Distribución de los tipos de poblamiento según región geográfica al final del periodo colonial

	Gob. MVD	Sur-oeste (Buenos Aires)	Litoral (Yapeyú)	Frontera con Brasil	Este (Buenos Aires)	
Indianas	7	2	0	1	3	13
Petición	1	2	0	0	0	4
Desaparecidas	0	2	1	2	0	5
Militares	0	2	1	1	2	5
Realojos	0	1	1	0	0	2
Total	8	7	3	4	5	28

Fuente: elaborado con base en la lista publicada por Fernández (2022) “Localidades indianas”.

La tercera inferencia descriptiva que propongo es que, aún con esta limitación territorial, podría decirse que el concepto de “ciudad-territorio”, tal como lo propuso Alvarez Lenzi (1986), resultaba predominante al comienzo del período Revolucionario. Por tanto, debieran entenderse las referencias empíricas de los términos “ciudad”, “villa” o “pueblo”, tanto a la planta urbana, como a su ejido y a las chacras circundantes. Para el territorio jurisdiccional rural circundante a la ciudad no siempre fue utilizado un nombre singular, tal como colonial “partido”, ni tampoco aquellos tenían una delimitación precisa, excepción de la Gobernación de Montevideo. En ocasión, la delimitación territorial en torno a las villas y pueblos estuvo dada por la jurisdicción eclesiástica. De aquí que pueda entenderse la idea de que las asambleas artiguistas fueran congresos de pueblos en el triple sentido de representación de centros poblados, de vecinos y de territorios.

4.2. Las localidades indianas

Denominaremos “localidad Indiana” aquel poblamiento (ciudad, pueblo o villa) establecido expresamente conforme a lo dispuesto por las “Leyes de Indias”: Libro IV, Título Primero (“de los descubrimientos”, Ley XVII), Título Tercero (“de los descubrimientos por tierra”, Leyes VII a XI, XVI, XIX, XX, XXI), Título Quinto (“de las poblaciones”, todas las leyes), Título Séptimo (“de la población de las ciudades, villas y pueblos”, todas las leyes); Título Nueve (“de los cabildos y de los consejos”), Título Diez (“de los oficios concejiles”), y Título Doce (“de la venta, composición y repartimiento de tierras, solares y aguas”) (Regencia Provisional del Reino, 1841).

Las normas de las Leyes de Indias regulaban cuatro grandes materias: (a) los agentes de la fundación; (b) las normas de ordenamiento y especialización funcional del nuevo territorio; (c) la definición de obligaciones y derechos de los pobladores originales; y (d) las autoridades jurídico-político-administrativas de las localidades locales.

La fundación “legal” de las nuevas localidades en la Colonia resultaba únicamente de un acto real, sea en forma directa (a través del Virrey, único funcionario a quien delegaba esta potestad el Rey), sea en un privado, con quien hacía un contrato. En el caso típico-ideal, el poblamiento está precedido por un acto jurídico de creación, de denominación y de jurisdicción (civil y eclesiástica). Este atributo no siempre se verificó en la forma legal precisa; en la margen este del Río Uruguay, algunas localidades ni siquiera fueron precedidas de un acto de creación, sino que fueron reconocidas posteriormente, a petición de los vecinos ante las autoridades civiles y eclesiásticas. Porongos y Rosario del Colla son dos ejemplos de este “reconocimiento”.

El poblamiento es un acto de institucionalización del territorio, de *ordenamiento* (Paasi, 1986). En la Colonia esta operación institucional conllevaba una especialización funcional y regímenes jurídicos diferentes para tres áreas: la planta urbana; un primer perímetro exterior; y desde él hasta un radio variable pero que llegó hasta los 80 kilómetros del poblado. El trazado de la planta urbana de los pueblos hispánicos resulta singular, y una de las pocas definiciones que mantendrá vigente el Reglamento de 1877. Es el característico “damero” correspondiente

a una localidad con manzanas cuadradas con una plaza rectangular en el centro (si la ciudad no estaba ubicada junto a un puerto).

Sin embargo, tal como queda claro de las Leyes de Indias, el ordenamiento territorial de la nueva localidad no estaba limitada a la planta urbana (los “solares”), sino que comprendía “tierras”, “caballerías” y “peonías” exteriores a “la muralla” o límite urbano (Ley Primera del Título Doce). El otorgamiento de una de estas tierras estaba determinada por la propia Ley: una caballería es “solar de cien pies de ancho y doscientos de largo”, en tanto que una peonía era “solar de cincuenta pies de ancho y cien de largo”. Es de notar que la distribución de tierras está atada a las diferencias de status “militar” y social pre-existentes.

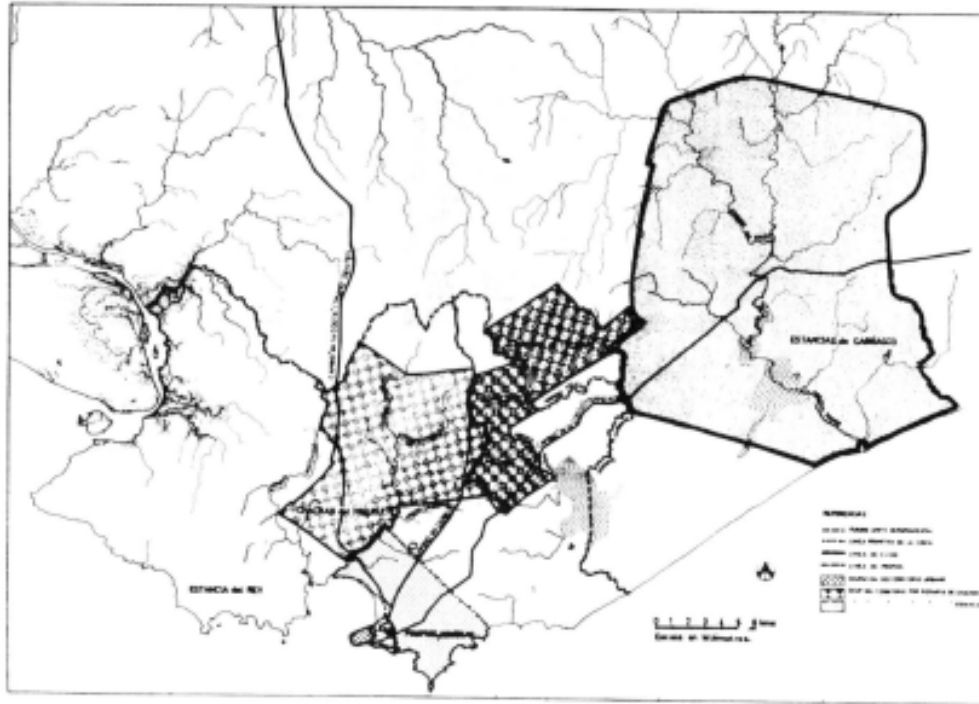


Ilustración 1. Reproducción del ordenamiento territorial en la fundación de Montevideo según Álvarez Lenzi (1973). Al centro la región de las chacras. Al Este el polígono de las primeras estancias. Al Oeste, la Estancia del Rey.

El total del territorio transferido a propiedad del “vecino” fue de extensión variable, dependiendo de la jurisdicción asignada en la capitulación o comisión recibida del Rey o su representante⁶. Las Leyes solo establecían que aquellas debían ser divididas en cuatro, siendo un cuarto para el comisionado fundador y los tres cuartos restantes para distribuir entre pobladores originales. A su vez, y no es un detalle menor resaltarlo, la localidad indiana debía disponer de un ejido, dehesas y propios en el extramuros, cuyo dominio recaía en la propia ciudad. Estas tierras

⁶ Por ejemplo, la Ley III del Título VIII, establecida en 1539 fijó la jurisdicción de la Ciudad de México en 15 leguas castellanas, que conforme a la equivalencia vigente en ese momento, representaban 62850 metros contados desde el altar mayor de la Iglesia principal. Felipe II, modificó el patrón de medida, remplazándola por la “legua común”, con lo que conforme a las equivalencias, la jurisdicción se habría de haber extendido hasta los 83590 metros. Para tener una idea comparada, la distancia entre las ciudades de Montevideo y de Florida es de 87290 metros.

estaban funcionalmente dispuestas la primera para el crecimiento de la ciudad, en tanto que las segundas y terceras tenían el estatuto de tierras comunes que debían utilizarse para el pastoreo de animales, la recreación, la disponibilidad de leña (Leyes XIII y XIV del Título Séptimo). El diseño territorial podría denotarse como “planificado” al punto de contemplar el crecimiento de la propia ciudad hasta el límite de su ejido. En consecuencia, este ordenamiento territorial acabado e integrador urbano-rural, es mejor representado por el concepto de “ciudad territorio” tal como lo aplica Álvarez Lenzi (1973).

Ahora bien, el vecino no solo recibiría la propiedad de los solares y las tierras sino también “*cien fanegas de tierra de labor, de trigo o de cebada, cincuenta de maíz, dos huebras de tierras para huertas, y ocho para plantas de otros árboles para secadal, tierras de pasto para diez puertas de vientre, veinte vacas y cinco yeguas, cien ovejas y veinte cabras*” (Ley Primera, Título Doce). La Leyes de Indias distribuyen otros factores productivos (semillas y animales) además de la tierra, como incentivo a su radicación.

La radicación de los nuevos pobladores hecha con base en la propiedad del solar urbano, y de las tierras de labranza (chacras y/o estancias) fue hecha por título real (donación condicionada a la edificación, la puesta en producción y a la residencia). Esto implicó al menos, una base legal para la pretensión de titularidad, aunque no excluyó el desarrollo de litigios sobre la propiedad⁷.

4.3. EL Cabildo

El Cabildo es una autoridad local y colegiada constituida en todo poblamiento formalmente establecido por la Corona en Indias (Konetzke, 1984). Era una institución metropolitana que, a la fecha de la Conquista existe consenso en describirla como en decadencia. Traslada a los Reinos de Indias, se vio renovada a pesar de los ciclos de auge y declive por los que transitó.

El Cabildo es un organismo que asumió todas las funciones públicas *locales*: el ordenamiento municipal, la impartición de justicia civil y criminal en primera instancia, la recaudación de impuestos, el mando de milicias civiles (“alférez real”), el registro notarial de todas las actividades de comercio y también civiles, la representación de la localidad frente a otras autoridades tanto en América como en España (“Síndico procurador”).

Las figuras principales fueron los “Alcaldes” (de primer y segundo voto), los cuales, dependiendo del status de la ciudad, podían ser “mayores” u “ordinarios”. Es de saber que el título de Alcalde refería al cumplimiento de una función judicial en materia civil, teniendo reservada la materia penal para el Alcalde de “primer voto” y la “justicia de menores” para el Alcalde de “segundo voto”, ambos en primera instancia en el ámbito geográfico de competencia del Cabildo. A estos dos magistrados se agrega el Alcalde de la Santa Hermandad, quien era un juez que actuaba en las zonas rurales, fuera de los pueblos y villas.

Luego estaban los regidores, término con que se nombraba a los otros integrantes del Cabildo. Según la importancia de la localidad, el número de regidores podría ser entre 6 y 12. Usualmente, el regidor de primer voto ocupaba el cargo de “alférez” (o “alférez mayor”), en tanto que los restantes ocupaban los cargos de “defensor de menores”, “alguacil”, “defensor de pobres” y el cargo de “fiel ejecutor”. Estos cargos se rotaban entre los restantes regidores

En particular, el “alguacil” era la autoridad local encargada de hacer cumplir los acuerdos del Cabildo, perseguir los juegos prohibidos, practicar detenciones, hacer la ronda de la ciudad, entre otras labores. Era el responsable de arrestar a los delincuentes, vagos y beodos, y conducirlos a la cárcel que estaba por lo general en el mismo edificio del cabildo. Tenía el particular privilegio de que era la única persona habilitada a ingresar con armas al edificio del Cabildo, aún durante las sesiones del mismo⁸.

El Cabildo, además de las autoridades “electivas”, estaba integrado por “empleos” u “oficios concejiles”, regulados también por las Leyes en los Títulos Nueve, Diez y Once. Se trataba de una larga lista: alguaciles, escribanos, mayordomo, procurador, heraldo, fiel ejecutor, entre otros. Además, las normas establecen las calidades para ser elegibles en tales cargos, los plazos de desempeño, y las restricciones para la reelección. Los

⁷ Por ejemplo, bajo los conceptos aquí formulados, la Villa de San Juan Bautista fue de tipo indiano. Sin embargo, entre 1790 y 1823 mantuvo un dilatado conflicto por la propiedad de las suertes de estancias y también por el suelo urbano con Bartolomé Mitre, dueño de la estancia realenga de San Ramón.

⁸ Cfr. https://es.wikipedia.org/wiki/Cabildo_colonial. Consultado el 23/5/23.

empleados debían ser contratados anualmente, pero era frecuente que algunos estuvieran largos períodos en razón de sus conocimientos especiales, tal como el Procurador o el Escribano.

En un primer momento, la designación de los Cabildos fue concedido como privilegio en las capitulaciones. Por disposición del Título Quinto, Ley XI, *“el que capitulare nueva población de ciudad, villa o colonia, tenga jurisdicción civil y criminal en primera instancia por los días de su vida y de un hijo o heredero, y pueda poner alcaldes ordinarios, regidores y otros oficiales del consejo del mismo pueblo”*. Esta primera designación conformaba un “ayuntamiento” o “cabildo” (término más empleado en el Río de la Plata).

En un segundo momento, hacia fines del siglo XVI, los cargos fueron ocupados a través de procesos electorales, lo que le dio a los Cabildos creciente legitimidad representativa ante los Gobernadores, Capitanes Generales, Audiencias y Virreyes. Estos funcionaron como contrapesos locales frente a los procesos centralistas, aun cuando a lo largo del siglo XVII, los Habsburgos ávidos de ingresos reales, pusieron en práctica la venta vitalicia y en algún caso hereditaria de estos cargos y oficios. Los Cabildos pasaron a ser instituciones oligárquicas locales más que representativas de la localidad. Las Reformas Borbónicas comenzadas en 1752 profundizaron aún más el centralismo de la administración colonial. Recién para comienzos de 1800, los Cabildos se vieron revigorizados a raíz de los acontecimientos de la Península Ibérica, así como también en el Río de la Plata, con las “Invasiones Inglesas”.

Ahora bien, la instalación y regular provisión de estos cargos, dejados luego a mecanismos de representación de los “vecinos”, se articuló con la conformación de un organigrama de relaciones de subordinación judicial, policial, fiscal y en definitiva, política entre las localidades (Konetzke, 1984). Así la segunda instancia judicial quedó fijada por la misma Ley referida en el Alcalde Mayor o Audiencia que correspondiere a la jurisdicción de la fundación. Y a su vez, éstos o el Gobernador, Capitán General o Virrey, podría intervenir sobre el gobierno local, nombrando un “corregidor”⁹ a modo de oficial real interventor en los temas de policía, justicia y administración local. Tales ordenamientos entre autoridades lo son a su vez de espacios sociales. Es decir, la pertenencia a una Gobernación o a otra, agrega a la localidad por propiedad contextual, las singularidades (privilegios reales, potestades administrativas, judiciales, fiscales) que pudiera tener aquella jurisdicción a la que se subordina. La institucionalización del gobierno crea un haz de relaciones en las que ubica, enmarca y subsume a la nueva población.

5. El primer modelo de territorial (1830-1865)

El diseño constitucional de 1830 implicó un quiebre en la institucionalización del territorio de la República. El trabajo de diseñar un estado independiente por parte de la Asamblea Legislativa y Constituyente se apoyó en tres decisiones: una totalmente innovadora como lo fue la separación de los poderes; y otras dos decisiones de la anterior década que nos resultan importantes en este trabajo: la división del territorio en *departamentos* y la supresión de los cabildos.

5.1. La primera “departamentalización”

La institucionalización de la categoría espacial “departamento” debe rastrearse desde la primera resolución, ya en el período Artiguista, que creó los departamentos hasta el Decreto del Gobierno Provisorio que dividió en 9 departamentos el territorio del nuevo Estado. La división tiene aspectos innovadores así como sigue las jurisdicciones establecidas hacia 1810 (Barrios Pintos A. , 2000[1972], p. 305). Por ejemplo, durante la Colonia, San Fernando de Maldonado era asiento de una Comandancia militar con jurisdicción sobre las cuatro localidades que son reunidas en un mismo departamento. Sin embargo, la Comandancia española de Colonia de Sacramento fue subdividida en dos departamentos. Es interesante ver cómo el Cabildo de Montevideo le expone a José Artigas, la primera división departamental del país a través del agrupamiento de localidades:

⁹ <https://es.wikipedia.org/wiki/Corregidor>

Ilustración 2. Primera división en departamentos, Cabildo de Montevideo, 1816

“Para proceder con algún orden y distinción en el importante objeto de la elección de los Ayuntamientos y Jueces de los pueblos de la campaña, se ha creído y determinado por este Cabildo Gobernador, análogamente a las instrucciones de V. E., dividir esta Provincia en Cantones ó Departamentos, tantos, cuantos son sus Cabildos, en la forma siguiente:

—Primer Departamento, su capital, Extramuros hasta la línea del Peñarol. — [Montevideo]

2. La ciudad de San Fernando de Maldonado cabeza de los pueblos San Carlos, Concepción de Minas, Rocha y Santa Teresa. — [Maldonado]

3. La villa de Santo Domingo de Soriano, de la Capilla de Mercedes y San Salvador.— [Soriano]

4. La villa de Guadalupe, de Pando, Piedras y Santa Lucía. — [Canelones]

5. La villa de San José, de la Florida, y Porongos. — [San José]

6. La Colonia del Sacramento, Vacas, Colla, Víboras y Real de San Carlos. — [Colonia]

Este deslinde ha sido de necesidad circularlo a los pueblos de su comprensión, á fin de no retardar por su falta el nombramiento de los magistrados. Así mismo ha acordado esta Corporación consultar á V. E. si, en concepto de su importancia, localidad y extensión, podría señalarse por cabeza de departamento la villa de Melo creando al efecto un medio Cabildo para su jurisdicción. Correlativamente V. E. por sus conocimientos tendrá á bien discernir cuántos departamentos deben formar los pueblos situados ultra el río Negro, como son Paysandú, el Salto, Belén hasta la línea de frontera, sobre cuyos particulares espera este Cabildo Gobernador que V. E. se dignara ilustrarle para encaminarse con acierto. Dios guarde á V. E. muchos años.

Sala capitular y de gobierno, Montevideo 27 de enero de 1816.

Esta división tiene como elemento interesante entre otros, que se hizo para proceder “con algún orden y distinción” en la “elección de los Ayuntamientos” y se distribuyó con celeridad a los efectos de “no retardar el nombramiento de los magistrados”. Luego se anota que si Artigas estuviera de acuerdo en que Melo fuera cabeza de un departamento, debería crearse un “medio Cabildo” en su jurisdicción. Estas alusiones claramente informan que la departamentalización de 1816 no suprimía los cabildos, sino que asentaba la base para institucionalizar las “asambleas” que espontáneamente se habían generado primero desde el comienzo de la Revolución Oriental, y que habían sido establecidas como base del régimen democrático con las Instrucciones del Año XIII (Favaro, 1957). Al menos en su exposición, el proyecto implicaba crear oficialmente Cabildos (o medios Cabildos) en Guadalupe, San José, Colonia, Melo y al menos uno más entre los pueblos “situados ultra el Río Negro”. Sin embargo, es de recordar que esta primera departamentalización no fue implementada cabalmente porque a los pocos meses la Provincia Oriental fue invadida por el Ejército Portugués.

Ahora bien, la departamentalización fue también un antecedente “doctrinario” innovador y de importancia ya que establecía una nueva institucionalidad en el territorio se unificó bajo un mismo diseño de gobierno un territorio diferenciado desde la Colonia entre instituciones heredadas de las misiones del Yapeyú, la influencia de la Intendencia de Buenos Aires, el control militar de la Frontera con Brasil y la Gobernación de Montevideo.

Por otro lado, la institucionalización de la categoría espacial del departamento con tal primacía para conformar el primer modelo territorial del Estado implicó elevar a la jerarquía de “cabeza departamental” a ocho¹⁰ poblamientos entre 25 existentes hacia 1825 (Fernández, 2022). Cada cabeza departamental centralizaría

¹⁰ Los departamentos fueron 9, uno de ellos Montevideo el cual quedó delimitado por sus propios, las chacras del Miguelete y un territorio algo más extenso donde ya habían algunas suertes de estancia que se extendió a los primeros cursos de agua importantes para establecer un límite geográfico: el Río Santa Lucía al oeste, y los arroyos de Las Piedras, Toledo y Carrasco, al norte y al este. Estos mismos cursos de agua habían sido utilizados para delimitar las parroquias de Las Piedras y de Pando, de la jurisdicción eclesiástica de Montevideo.

territorialmente la localización de las distintas agencias del nuevo Estado: residencia de la Junta Económico-Administrativa, del Jefe Político y de Policía, del comandante militar, y del Juez Letrado. En varios departamentos, también era el asiento del cura párroco. Creaba así un régimen urbano único para todas las localidades de la Provincia, siendo una sola por departamento, dignataria de contar con un “Ayuntamiento”.

5.2. La separación de los poderes

La Constitución de 1830 rompió con la tradición orgánica hispánica heredada de las Leyes de Indias y consagró el principio de la separación de poderes formulado por Montesquieu en su obra de 1748. Los poderes o funciones del Estado debían otorgarse a órganos diferentes e independientes, y por tanto de igual jerarquía, tal como se aprecia en la ilustración 2.

Ilustración 3. Montesquieu, 1748 “El Espíritu de las Leyes”, Libro XI.

«En cada Estado existen tres clases de poderes: la potestad legislativa, la potestad ejecutiva de las cosas que proceden del derecho de gentes y la potestad ejecutiva de aquellas que dependen del derecho civil.»

«En virtud de la primera, el Príncipe o Magistrado hace leyes transitorias o definitivas, y enmienda o deroga las existentes. Por la segunda, hace la paz o la guerra, envía o recibe embajadas, establece la seguridad pública y previene las invasiones. Por la tercera, castiga a los criminales, o determina las disputas que surgen entre los particulares. Se dará a esta última el nombre de potestad de juzgar, y la otra, simplemente, la potestad ejecutiva del Estado.»

«Cuando en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistratura, la potestad legislativa y la potestad ejecutiva están reunidas, no puede haber libertad; porque se puede temer que el mismo monarca o senado pueda hacer leyes tiránicas, para ejecutarlas tiránicamente.»

«De nuevo, no hay libertad, si la potestad de juzgar no está separada de la potestad legislativa y de la ejecutiva. Si estuviese unido a la potestad legislativa, el poder sobre la vida y la libertad de los ciudadanos sería arbitrario; debido a que el juez sería el legislador. Si se uniera a la potestad ejecutiva, el juez podría tener la fuerza de un opresor.»

«Todo estaría perdido, cuando el mismo hombre, o el mismo cuerpo, ya sea de los nobles o del pueblo, ejerza esos tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas, y el de juzgar los crímenes o las diferencias entre los particulares.»

La institución “Cabildo” era una negación de la división de los poderes y como tal no podría haber libertad. Así el primer constituyente estableció órganos del Estado sobre la base de una división entre las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales. Los organismos territoriales de existencia constitucional excelencia fueron los *gobiernos departamentales*, aunque también deben ser considerados aquí los Juzgados Letrados.

5.3. El departamento como sinónimo de ayuntamiento

La categoría espacial de “departamento” no sustituyó tampoco a la categoría hispánica del cabildo al inicio de la “Cruzada Libertadora”. Si se repasan los primeros actos legislativos emanados en 1825 con la instalación del Gobierno Provisorio en la Villa de la Florida, el concepto de “departamento” se aproximada más a la noción de “territorio de un Ayuntamiento” que al luego institucionalizado. Al menos, ese era la idea que presumiblemente predominaba en Lavalleja.

En apoyo de esta hipótesis propongo consultar la denominación que reciben los Representantes en 1825, tal como se extrae de la firma de la Ley de Independencia del 25 de agosto de 1825. En la lista se mencionan 14 departamentos, correspondiéndose cada uno con las localidades existentes al sur del Río Negro, excepto Montevideo y Colonia del Sacramento (ocupadas por los brasileños). Ninguno de ellos se corresponde con los límites proyectados en 1816 ni con los aprobados posteriormente. Más aún, institucionalizaba posibles “cabildos” de hecho que no habían sido establecidos durante la Colonia, y de esta forma, equiparaba jurídicamente los derechos de representación de todos los pueblos orientales.

Tampoco parece haber una idea de subordinación. Esto también se desprende de la “Instrucción para la elección de representantes de la Provincia” promulgada por el Gobierno Provisorio el 17 de junio de 1825, regla que dará lugar precisamente a la conformación de la Honorable Sala de Representantes. En su artículo 12º, encomienda expedir los oficios y órdenes para cumplir las instrucciones “*al Cabildo de los Departamentos, o a los Alcaldes ordinarios de los demás cuya capital no se halle aún libre*”. Claramente, en 1825 este significado resultaba innovador.

Tabla nº 1. Diputados y departamentos representados en la Honorable Sala de Representantes de la Provincia Oriental firmantes de la Ley de Independencia (25 de agosto de 1825).

Nombre:	“Diputado por el Departamento de”
Juan Francisco de Larrobla	Guadalupe
Luis Eduardo Perez	San José
Juan José Vazquez	San Salvador (*)
Joaquín Suárez	Florida
Manuel Calleros	Nuestra Señora de los Remedios
Juan de León	San Pedro
Carlos Anaya	Maldonado
Simon del Pino	San Juan Bautista
Santiago Sierra	Las Piedras
Atanasio Lapido	Rosario
Juan Tomás Nuñez	Las Vacas (**)
Gabriel Antonio Pereira	Pando
Mateo Lázaro Corés	Minas
Ignacio Barrios	Víboras

Fuente: Período Pre- Constitucional, Registro Nacional de Leyes y Decretos compilado inicialmente por Enrique Armand Ugón (1933). (*) Podría corresponderse con la Villa de Santo Domingo. (**) Se correspondería con la Villa de Carmelo.

5.4. La supresión del Cabildo y el nuevo significado del “Departamento”

Tal como se ha expuesto, ni el primer ni el segundo significado de la categoría espacial “Departamento” implicaban doctrinariamente, la eliminación del Cabildo. La categoría espacial mutó conceptualmente en un corto tiempo, muy probablemente a lo largo del año 1826, resultado de la predominancia de las doctrinas liberales en la Asamblea Constituyente y Legislativa y en el Gobierno Provisorio. De hecho en 1826, una Ley típicamente “constitucional” dictada por la Honorable Sala de Representantes, estableció el número y modalidad de elección de los Representantes, disociando ya la diputación de cada pueblo (Armand Ugon, 1933, p. 21) .

Estrictamente, la institución “Cabildo” fue abolida por una Ley aprobada el 6 de octubre de 1826 con la firma de Gabriel Antonio Pereira (Armand Ugon, 1933, p. 31) y promulgada por Joaquín Suarez, quien encabezaba el Gobierno Provisorio instalado en la ciudad de Guadalupe (actual Canelones) (HD, 1929, p. 476)¹¹.

Esta norma implicó un cambio importante, de corte centralizador y burocratizador. La Administración de Justicia fue separada de la autoridad local y pasó a conformar un cuerpo de funcionarios independientes y especializados, con incompatibilidades, períodos máximos de desempeño y rotación. La función policial fue departamentalizada y subordinada nacionalmente al Ministerio de Gobierno. Dos años más tarde se crea un cuerpo especializado, la Policía Nacional, por resolución de la Asamblea Constituyente y Legislativa el 28 de diciembre de 1829, acto por el cual también se creó el cargo de Jefe de Policía en cada departamento. Esta figura, además, pasaba a ser designada por el Presidente y que a su vez, era su representante.

¹¹ Es difícil y no está explícita en la bibliografía, qué afectación tuvo esta decisión. Si se toma por base los firmantes de la Declaratoria de la Independencia de 1825 electos para la Asamblea Legislativa de la Provincia ese mismo año, entonces debió haber al menos 14 asambleas locales (suponiendo que cada diputado representaba a una y solo una asamblea local, una cuestión que realmente era excepcional). Más allá de esta referencia indirecta, los textos no presentan una lista de asambleas locales ni se su status, tal que permita determinar cuántos poblamientos estaban organizados como “Cabildos” por esa época. Sin embargo, aún luego de la creación de departamentos, llama la atención que la Asamblea Constituyente y Legislativa electa en 1828, figurasen 28 miembros, habiendo sí en este caso, una lista de nombres y procedencias, pero que tampoco se corresponde con las jurisdicciones.

Con la Ley de 1826, mutaron dos cargos, el de “Alcalde” y el de “Alguacil”, de ser electivos y de representación local, a cargos nacionales encuadrados en cuerpos especializados.

Ilustración 4. Ley de octubre de 1826 que suprime los Cabildos

Artículo 1. Desde el 1º de enero de 1827 quedarán suprimidos todos los Cabildos y sus propiedades y rentas serán de la Provincia.

Artículo 2. La Administración de Justicia que estaba a cargo de los Alcaldes Ordinarios, se desempeñará desde aquella fecha por Jueces Letrados que se encargarán de los Juzgados de 1era. Instancia.

[...]

Artículo 6º. A más de los Jueces de 1a Instancia queda autorizado el Gobierno para nombrar uno más Jueces de Paz en cada partido, cuyas facultades se detallarán por un Reglamento que presentará oportunamente a la Sala

[...]

Artículo 10. La Policía que está a cargo de los Cabildos, se desempeñará desde la supresión de éstos, por comisarios, fijándose el menos uno en cada Departamento, bajo la dirección y dependencia inmediata del Gobierno de la Provincia.”

Más importante aún, esta decisión suprimía el principio español del auto-gobierno local a través de los cabildos (o medio cabildos) y la práctica artiguista de la conformación de asambleas de vecinos y la representación política de los pueblos. Al contrario del significado dado en 1816 o en 1825, ahora los poblamientos no capitales dejaron de contar *legalmente* con un espacio de representación.

Ahora bien, es interesante notar que la historiografía registra estas decisiones o describe el diseño institucional sin hacer mención de las distintas opiniones que pudo haber sobre este tema, ni tampoco indican que a consecuencia de la supresión de los cabildos, hubiera habido conflictos de representación o administración.

5.5. El “departamento” como categoría constitucional

En la Constitución de 1830 el diseño institucional del Estado anticipado por la decisión de suprimir el Cabildo y por departamentalizar el territorio, se completó con el establecimiento de un innovador régimen para el “Gobierno y administración de los Departamentos”. Se trata de la Sección X con dos capítulos y 12 artículos al diseño subnacional del Estado ¹².

En lugar del suprimido Cabildo, la Asamblea Constituyente creó una Junta Económico-Administrativa pero sólo en cada pueblo “cabeza de departamento” (capital) compuesta de “*ciudadanos vecinos con propiedades raíces*” (artículo 122) electos en forma directa (artículo 123) con el objeto de “*promover la agricultura, la prosperidad y ventajas del Departamento en todos sus ramos: velar así sobre la educación primaria, como sobre la conservación de los derechos individuales; y proponer a la Legislatura y al Gobierno todas las mejoras que juzgaren necesarias o útiles*” (artículo 126). Entre estas amplias y difusas facultades también se encontraba la de crear un establecimiento (“organismo”) público a condición de que fuera costeadado por la propia Junta y con recursos departamentales (Artículo 128). Sin embargo, no hubo norma que estableciera la distribución territorial de recursos públicos centrales ni que facultara a las Juntas para la creación de tributos.

La Constitución de 1830 también previó una nueva estructura para el Poder Judicial en la cual también se apoyó en la categoría “departamento”. El segundo nivel de impartición de justicia serían los “jueces letrados departamentales”, que actuarían como primera instancia sea en materia civil, sea en materia criminal (artículo 105). La tradicional magistratura del “Alcalde” electa anualmente por los vecinos, fue remplazado así por un funcionario electo. El término “alcalde” incluso fue suprimido del texto constitucional y remplazado por “juez”. También estaba prevista una “justicia de paz”, con una función conciliadora preceptiva frente a los juicios. Sin

¹² El término “municipal” se aplicará hasta 2009 a toda actividad estatal realizada en un Departamento. De aquí que sea sinónimo de “departamental”. El término “local” será introducido pasajeramente por la Constitución de 1917 como sinónimo de aquel, desapareciendo con la Constitución de 1934 y las siguientes.

embargo, este primer paso no fue orgánicamente delimitado, ni tampoco se indicó criterio geográfico alguno para su establecimiento. Recién se retoma su organización con la promulgación del Código de Procedimiento Civil en 1878.

En síntesis, el diseño institucional con base en la separación de poderes a nivel subdepartamental tuvo ambigüedades. La materia municipal, en tanto función administrativa, sin embargo, no quedó claramente delimitada de la legislativa, ni fue atribuida a órganos diferentes (Farinha, Marinoni, Oviedo, & Saravia, 2018; Gutiérrez, 2021). La Junta Económico Administrativa fue instituida como un órgano con algún “aire familiar” a la institución del Cabildo, reducida en sus competencias, pero con una jurisdicción territorial bastante más amplia.



LA REPÚBLICA de 1830 a 1852

Fuente: HD (1956, p. 10).

5.6. La resolución de conflictos dentro del modelo (1830-1857)

El diseño constitucional conllevó tres conflictos territoriales que eclosionaron al poco tiempo de instituirse los departamentos pero que recibieron una solución dentro del modelo territorial utilizando los criterios jurídicos disponibles.

El primer caso refiere a la situación peculiar en que quedó la Villa de Concepción de Minas, fundada bajo las normas de las Leyes de Indias en 1784, quedó incluida dentro del Departamento de Maldonado, y una parte de las tierras de su entorno, al norte y al este del Río de Santa Lucía, en el departamento de Cerro Largo. El Departamento de Maldonado quedó configurado con 3 localidades además de la capital: Minas, Rocha y San Carlos, siendo cualquiera de ellos, de igual importancia demográfica y económica, aunque no política. Solo San Fernando de Maldonado había contado con Cabildo establecido¹³.

El segundo caso tuvo relación con el oeste y el norte de la Gobernación de Montevideo, no incluida en el Departamento de Canelones. En 1830, el novel Departamento de San José tenía en su jurisdicción a tres ciudades con larga tradición política: San José de Mayo, Porongos y Florida. La primera fue elevada a la categoría de capital. Las demás, no sólo “perdían” jurídicamente sus autoridades locales, sino que también dejaban de tener su jurisdicción territorial “rural” exclusiva y su representación directa en el gobierno de la República, elementos constitutivos desde su fundación.

El tercer caso tuvo relación a localidades de la antigua jurisdicción colonial de Buenos Aires. Las villas de Santo Domingo de Soriano y la Capilla de Concepción de Mercedes conformaron el Departamento de Soriano. La capital fue establecida en Soriano por razones históricas: fue el primer poblamiento español en el Río de la Plata, contaba con un Cabildo legalmente reconocido y en ella había ocurrido el primer levantamiento independentista.

Los tres conflictos se resolvieron al menos parcialmente, en el lapso de dos décadas. En el primer caso, el proceso político eclosionó en siete años, sin que la historiografía deje constancia de qué actores intervinieron o qué argumentos se manejaron. En junio de 1837, el Gobierno de Oribe promulgó la Ley N°158 que en su artículo 2, creó el Departamento de Minas con tierras de Cerro Largo y de Maldonado. Minas quedó así inscripta en el territorio donde habían sido distribuidas las estancias.

En los dos últimos casos, la disputa por el reconocimiento se resuelve en la década del cincuenta, pacificada la República luego de las guerras civiles desatadas entre los dos primeros caudillos y sus partidos (Rivera y Oribe). Ambos conflictos, también, constituyen una ratificación de la eficacia del modelo territorial para resolver conflictos.

En 1856, por Ley N°493 se crea el Departamento de Florida, concediéndosele como límites aquellos respectivos de la “jurisdicción ordinaria”¹⁴. La Villa de Florida es elevada a la categoría de “cabeza del departamento”, pasando a contar con una Junta Económico- Administrativa propia y las restantes autoridades locales.

En el caso del Departamento de Soriano, ocurrió un cambio de capital fundado en la evolución demográfica, social y económica. Conforme al Primer Censo de Población de 1852, Mercedes había llegado a los 5 mil habitantes en tanto que Soriano contaba con apenas mil, siendo incluso menor que la localidad de Dolores (López Lomba, 1905, pág. 40). La resolución de esta “inconsistencia de status” se hace dentro del modelo: por Ley N°531, Mercedes es elevada a la categoría de “ciudad” y por la Ley N°532, es designada “cabeza de Departamento”.

5.7. Conflictos no eclosionados en el primer modelo

La subordinación de localidades en los departamentos de Maldonado y Colonia, no dio lugar a un conflicto inmediato, o al menos, uno que se expresara mediante un proyecto de Ley que creara un nuevo departamento o modificara la capital departamental por lo menos hasta finales del siglo XIX.

Aún luego de la secesión de Minas en 1837, el Departamento de Maldonado continuaba albergando tres localidades de iguales dimensiones: las villas de San Fernando, Nuestra Señora de los Remedios de Rocha y de

¹³ Según Barrios Pintos (2000[1972]: 204), el Oficial de la Real Hacienda, Francisco Perez del Puerto, comisionado fundador de Concepción de Minas, se negó por oficio de 1808, a la instalación de un Cabildo en la ciudad, tal como lo demandaron sus vecinos.

¹⁴ Fue necesaria una nueva Ley, la N°561, para fijar inequívocamente los límites departamentales.

San Carlos de Maldonado¹⁵. Sólo el Cabildo de Maldonado había sido formalmente reconocido al final de la Colonia, aunque es de presumir que San Carlos contaba “de hecho” con un ayuntamiento. Sobre Rocha no hay noticias. Tal vez por esta razón la capital fue establecida en 1827 ratificada en 1837 en San Fernando de Maldonado. Sin embargo, la evolución demográfica en este caso no favorecía a la capital: según el Censo de 1852 la Villa de Rocha contaba con 1288 habitantes, San Carlos con 1096 y Maldonado con 887. Es decir, ocupaba una posición análoga a la Villa de Soriano, aunque no tal vez con las mismas diferencias. Para el Censo de 1860, las diferencias no solo se mantenían sino que se habían ampliado levemente, invirtiéndose recién con el Censo de 1908. Tal vez, esta incertidumbre evolutiva sea una hipótesis plausible que pudiera explicar por qué fue creado el Departamento de Rocha con anterioridad, en la Post-Guerra Grande como Florida, o que San Carlos no hubiera sido designada capital, tal como ocurrió con Mercedes.

El otro conflicto es aún más llamativo e involucra a las villas de Carmelo, Rosario y Colonia del Sacramento, que junto a los poblamientos del Real de San Carlos (guardia militar) y de Víboras (localidad informal), conformaron el departamento de Colonia ya desde 1816. Lo mismo que en los casos restantes, la unificación y subordinación implicó la “pérdida” su “ayuntamiento” sino que también dejaban de tener su jurisdicción territorial “rural” exclusiva, cuestión que venía de los actos fundacionales mismos. Es difícil de explicar esta solución institucional. Desde su fundación, Carmelo fue la localidad más poblada del departamento, aunque también llevaba la marca de ser la única no creada durante el Régimen Colonial, algo que sí detentaban Rosario y Colonia. Según el Censo de 1860, su población doblaba a Colonia de Sacramento y Rosario por su parte, también era mayor que la capital. Ambas localidades fueron en 1908 más pobladas también. A pesar de esto, no hubo en toda la historia legislativa, un proyecto de sección departamental, ni de cambio de capital.

6. Un período de transición: la innovación de lo local

Los distintos períodos históricos identificados entre 1865 y 1903, fecha que data la vigencia del segundo modelo territorial, pueden conceptuarse adecuadamente con la imagen de un péndulo que va entre la centralización y la descentralización territorial. En este tiempo hubo hechos que pautaron los compromisos políticos entre una mayor “descentralización” durante los períodos de la “Anarquía Civil” y de la Dictadura de Latorre; y de mayor centralización durante los Gobiernos de Santos, Tajes y el “Civilismo” o “República Oligárquica”.

Parafraseando a Kuhn (1961), el modelo territorial de la Constitución de 1830 es puesto en discusión, aunque no en forma directa. Sea por el surgimiento de nuevos organismos y prestaciones del Estado, como fue la Educación Primaria; sea por reforma a la Administración de Justicia establecida desde 1830, la categoría departamental perdió primero la exclusividad frente a la “comisión auxiliar” y vio luego autonomizarse la categoría “sección judicial”.

6.1. El antecedente de la modernización liberal y autoritaria del Estado

Las décadas que van desde el Gral. Flores (1865-1868) hasta Cuestas (1897-1903) muestran ambigüedad ya sea en su fundamento ideológica o en las resoluciones aprobadas sobre el lugar de lo local y de lo departamental en el diseño institucional. Puede ser considerada un tiempo de transición a pesar de su duración.

La primera innovación en el diseño institucional ocurrida dentro de este modelo la hace precisamente Venancio Flores en 1867. Por Decreto, reconoce la existencia de la institución “comisión auxiliar” como órgano local, contingente y multifuncional. Es un reconocimiento parcial y aislado: luego no se encuentra ninguna otra regulación hasta principios del siglo XX, ya en el segundo modelo territorial. (Fernández, 2022, pág. 90).

El movimiento descentralizador se vuelven a observar en el proceso codificador. Los códigos Rural de 1874 y de Procedimiento Civil (Decreto Ley N°1379) de 1878, *acrecentaron* las atribuciones del gobierno departamental. El Código Rural le atribuyó dominio sobre aguas estancadas y delimitación de tierras urbanas, así como le impuso

¹⁵ El poblamiento en torno a la fortaleza de Santa Teresa y al Fuerte de San Miguel dejaron de existir luego de 1830 por la pérdida de valor militar.

la creación del Registro de las Propiedades Departamentales y el Código Civil (1869) le atribuyó personalidad jurídica al Municipio (v.g. a la Junta).

Ahora bien, dentro del mismo periodo de la Dictadura de Latorre, se hallan hechos claros de *centralización*. Las Juntas perdieron facultades respecto de la ciudadanía social cuando el Decreto Ley N°1350 de Educación Común (1877) centralizó en la Dirección General de Instrucción Pública la provisión educativa (con algunas facultades en los Departamentos). El “Reglamento para el Trazado de Pueblos y Colonias” de 1877 estableció un procedimiento fundacional y atribuciones centralizadas en el Ministerio de Gobierno (luego de Fomento) a través de la Dirección General de Obras Públicas (luego Departamento de Ingenieros). Esta reglamentación implicó que tácitamente las Juntas pudieran seguir actuando autónomamente en esta materia interpretando a su favor el artículo 118 de la Constitución de 1830.

Finalmente, el péndulo llega a un máximo nivel de centralización con la concentración de funciones ejecutivas en un nuevo órgano departamental. Al crearse el “Departamento Ejecutivo de las Juntas” por Ley N°3417 de 1909, las funciones ejecutivas de las Juntas Económico-Administrativas” fueron reasignadas al Intendente, siendo este nombrado por el Poder Ejecutivo.

En consecuencia, el proceso de modernización del Estado conllevó más bien una clara centralización el nivel nacional de distintas atribuciones departamentales, y luego una concentración dentro del gobierno departamental. En todo caso, en el último cuarto del siglo XIX, la única categoría espacial que gana legitimidad y se consolida institucionalmente en ese proceso es el departamento.

6.2. ¿Desaparición de lo local?

El diseño institucional de la Constitución de la República de 1830 no consideró ninguna categoría espacial de menor extensión al “departamento” para delimitar poderes ni tampoco introdujo el término “local” para adjetivar órganos. Sin embargo, quiero sostener aquí que *informalmente* esta categoría continuó perviviendo de tres formas distintas.

En primer lugar, la ausencia del nivel local en el diseño del Estado resultó ser poco práctica para varias de las funciones esenciales. Esto se observó por ejemplo, en la seguridad pública. El ámbito “local”, referido a “pueblos” y “villas” no capitales, fue empleado como una subdivisión particular dentro de cada departamento tanto con fines militares como policiales. En la función policial, fueron establecidos los “cuarteles” en esas localidades, al frente del cual se designó a un “comandante” que hasta luego de la Guerra Grande, fue en particular, un militar y un caudillo político. La autoridad departamental fue asignada a un “comisario”. Todos fueron nombrados ya por primera vez, por el Gobierno Provisorio en 1829.

En segundo lugar, Uruguay tuvo una muy lenta organización del Poder Judicial, tanto en términos de la creación de Juzgados, de división de materias como también en el ordenamientos de los procesos judiciales. Los primeros pasos de racionalización fueron hechos en la década del sesenta y ya durante la Dictadura de Latorre se completó el proceso. El Código de Comercio fue promulgado por Ley N°871 de 1865 y el Código Civil por Ley N°917 de 1868, ambos durante la Dictadura de Flores. En 1878 es aprobado por Ley N°1379 el primer Código de Procedimiento, para la materia civil. En su artículo 86 enumera las figuras judiciales existentes hasta ese momento y en orden jerárquico ascendente: “Tenientes Alcaldes; Jueces de Paz; Jueces Letrados de lo Civil; Jueces Letrados de Comercio, y Tribunales de Apelaciones”. Es interesante notar que el término “Tenientes Alcaldes” se origina en la delegación de tareas judiciales que los Alcaldes hacían en figuras auxiliares durante el Régimen de la Colonia, lo que da a entender que al menos esta figura había pervivido en el modelo territorial. En el artículo 87 distribuyó competencia civil entre los Jueces Letrados y los dos primeros escalones, introduciendo la noción de “distrito”. Volveré sobre este aspecto mas adelante.

En tercer y último lugar, lo “local” pervivió en el modelo territorial de 1830 a través de la legislación indiana que se mantuvo vigente en materia de fundación de nuevos poblados. En todos los actos de creación promulgados desde 1830 y hasta la aprobación del Reglamento de 1877, en la misma norma se establecía que habría una “comisión” encargada de todas las tareas de mensura, delimitación, distribución, escrituración y fiscalización de los compromisos asumidos por los nuevos pobladores en el poblamiento (Fernández, 2022). Las fundaciones de nuevas villas, como ser San Pedro del Durazno, Cosmópolis, San Fructuoso, San Servando, San Eugenio, Villa

Constitución, Belén, San Eugenio, Villa Independencia o Villa Zeballos, se instrumentaron a través de la creación de “comisiones auxiliares”. Estas tenían atribuciones jurisdiccionalmente delimitadas por el área de la nueva localidad e incluía la delimitación de los solares, calles y plazas; la entrega a sus nuevos propietarios y la escritura; la apertura de calles; el trazado de calles; la delimitación de los caminos hacia otras villas; la ubicación y construcción de las edificaciones públicas; gestiones para la instalación de servicios incluida la Parroquia, el cementerio, un destacamento de policía o una escuela. Pero también estaban a cargo de abrir espacios deliberativos sobre los distintos problemas y conflictos que iban surgiendo tanto entre los vecinos como con el Estado. Actuaba por lo general, bajo la supervisión de la Junta Económica-Administrativa del Departamento. Esta comisión estaba integrada por funcionarios y a la vez, por nuevos vecinos. En algunos casos, se registró que pervivió mucho más allá de la primera delimitación, puesto que las tareas solían extenderse por varios años. En algunos documentos se le encuentra designada con el término “comisión facultativa” y en otros “comisión auxiliar”. De los distintos relatos sobre la fundación que por ejemplo recoge Barrios Pintos (2009), se puede inferir que prontamente pasaron a ser “espacios de representación” de lo local frente a las autoridades departamentales y nacionales.

En síntesis, lo local no sólo no habría desaparecido del primer modelo territorial del Estado, sino sólo de su diseño institucional constitucional y legal. La categoría espacial se mantuvo en los márgenes, en reglamentaciones de algunos organismos y sobre todo por razones prácticas o incluso, podría hipotetizarse, por tradición, como habría ocurrido en la función jurisdiccional. Y hacia mediados de los sesenta, emergió para adquirir progresivamente importancia política y jurídica, siendo un antecedente importante para el modelo territorial que emergerá a comienzos del siglo XX.

6.3. Una categoría espacial exitosa: la “sección judicial”

Me quiero referir ahora a otra categoría espacial vigente en igual período: se trata de la “sección judicial”. Es importante referenciarla dado que muestra precisamente cómo aún cuando tenía existencia jurídica y también política, no fue generalizada a otros ámbitos del Estado.

En 1878 se aprueba por parte del Cnel. Latorre el Código de Procedimiento Civil, elaborado por el Dr. Joaquín Requena, y revisado por una Comisión de Abogados. Constituye una completa modernización de la administración de justicia, tanto en términos jurisdiccionales como administrativos, dado que vino a remplazar el estado de situación superviviente resultado de las instituciones coloniales y de las normas constitucionales de 1830. Hasta ese entonces, la erección del Poder Judicial diseñado en la Sección IX había sido lenta. La impartición de justicia había sido heredada por los “tenientes alcaldes” residentes en los poblamientos no capitales, y por los pocos jueces letrados que pudieron establecerse a raíz de las reiteradas guerras civiles. Los Jueces de Paz fueron establecidos en la Sección V, con un solo artículo. Sin embargo, la jurisdicción judicial no fue objeto particular de delimitación, sea por Ley o por Decreto, sino que quedó asentada implícitamente a los usos y costumbres arraigados desde el poblamiento.

En este sentido, podría decirse que el Código es una norma de transacción. El título I, capítulo II, sección VII, artículos 86 al 102, incluyen una categorización de los jueces dentro de la configuración más general de los ámbitos, materias y montos de la competencia que cada juez tendría a su cargo en los distintos tipos de procedimientos civiles. En particular, la figura colonial del “Teniente Alcalde” es prorrogada con atribuciones civiles de baja monta y “para todas las demás causas civiles que les atribuye el Código Rural” (artículo 88). El Juez de Paz queda circunscripto a “*ciudades, villas o pueblos en que no reside el Juez Letrado del Departamento*”. Es significativa la enumeración taxativa de categorías institucionales de poblamiento originadas en la Administración Colonial; cuestión que hace pensar que la voluntad del legislador fuera instalar esa jurisdicción *únicamente* en localidades formalmente establecidas por los procedimientos vigentes (en ese momento, el Reglamento de Pueblos y Colonias de 1877).

Sin embargo, nuevamente la categoría espacial institucionalizada se encontraba rebasada por las prácticas sociales. Esto puede inferirse de otra fuente oficial que representa el territorio: las estadísticas de población. Con base en el reporte del I Censo General de Población de la República realizado en el año 1852 siendo Presidente Juan Francisco Giró (1851-1853), se puede inferir que existían al menos 36 secciones judiciales claramente delimitadas en el interior y 5 en Montevideo, cada una con su localidad de asiento judicial, en tanto que los departamentos de Maldonado, Minas, Salto y Tacuarembó habrían otros “distritos” no especificados. Paysandú fue reportado sin jurisdicciones lo que hace pensar que no contaba con delimitación alguna para la fecha. Para el II Censo General levantado en 1860, las secciones judiciales habían aumentado a 98, 16 de ellas en el

departamento de Montevideo; el término “distrito” desapareció de los reportes. En el III Censo General, llegaron a ser 211 secciones, y tampoco existen alusiones a los distritos. Hasta 1901, fueron identificados 17 decretos del Poder Ejecutivo estableciendo límites a las secciones judiciales.

En síntesis, la categoría espacial “sección judicial” estaba instituida firmemente en la administración de justicia siendo fundamental para ordenar territorialmente las prácticas judiciales. Sin embargo, este mismo relevamiento no ha permitido observar que ninguna otra dependencia del Estado Liberal ocupara la misma categoría para la producción del espacio social; no al menos en forma análoga a la observada con la categoría “departamento”.

6.4. El conflicto del “Lejano Norte”

La departamentalización al norte del Río Negro no contaba con soluciones aceptadas al comienzo de la República. Es de recordarse que el Cabildo de Montevideo, en su carta a José Artigas de 1816 hacía referencia a la necesidad de delimitar el territorio al norte del Río Negro, generando “departamentos” con base en los pueblos existentes, a la sazón, Paysandú, Salto y Belén. En 1827, el Gobierno Provisorio resolvió crear un único departamento, Paysandú con todo ese territorio, que representaba un tercio de la superficie de la República.

Sin embargo, siete años después, y apenas cinco de fundada la Villa de San Fructuoso, el Gobierno de Oribe promulgó la Ley Nº158 por la que se subdividió Paysandú en tres departamentos con “cabeza” en Paysandú, Salto y San Fructuoso. En ese entonces, Belén había sido abandonada, lo mismo había pasado con Nuestra Señora de la Bella Unión, y no existía ninguna otra localidad al norte. Las distancias entre las tres localidades implicaban más de un día de viaje y su condición de frontera con Brasil habría sido determinante para la decisión (de Souza & Fernández, 2022).

El “status quo” territorial se mantuvo por casi cincuenta años hasta 1884, a pesar de que nuevas localidades fueron establecidas y prosperaron: Santa Rosa, San Eugenio, Villa Zeballos, Belén y Minas de Corrales. Ambas creaciones institucionales ocurren en 1884. El conflicto comercial y fiscal entre Salto y las dos localidades sobre el Cuareim conllevó la creación del Departamento de Artigas. Con la parte norte de Tacuarembó se creó el Departamento de Rivera.

6.5. Otros conflictos tardíos y soluciones “departamentales”

La innovación institucional relativa a diferentes formas de institucionalizar un territorio local no implicó que el modelo territorial fundado en la primacía exclusiva de la categoría “departamental” continuara vigente y fuera eficaz para resolver conflictos en la producción social del espacio a fines del siglo XIX.

En 1880 se crean los departamentos de Rocha, subdividiendo Maldonado y el de Río Negro, con la parte sur de Paysandú. En 1884, se subdivide Cerro Largo creándose el Departamento de Treinta y Tres. Como consecuencia, las localidades de Nuestra Señora de los Remedios, Independencia y Treinta y Tres fueron elevadas a “cabeza de departamento”. Podría preguntarse básicamente si esta solución institucional adoptada para resolver un conflicto político-territorial no consolida aún más la categoría espacial “departamento”.

7. El segundo modelo territorial (1903-1933)

El segundo modelo territorial lo ubico en la época comprendida entre 1903 y 1933 y se corresponde gruesamente con lo que los historiadores denominan “El Primer Battlismo”, debido a la influencia de José Batlle y Ordóñez, quien fuera dos veces Presidente de la República. Delimitan la época la aprobación de la denominada Ley orgánica de las Juntas y el Golpe de Estado dado por el Presidente Terra el 31 de marzo de 1933.

El segundo modelo se apoyó en ideas “descentralizadoras” probablemente emergentes del empoderamiento de hecho de las “comisiones auxiliares” que se habían creado en las varias decenas de nuevos poblamientos creados a finales del siglo XIX. El nivel local alcanzó su máxima jerarquización jurídica al alcanzar existencia *necesaria*, tal como veremos en los apartados próximos.

Esto no implicó, al menos en el diseño institucional formal, ausencia de contradicciones doctrinarias. Todo el Estado experimentaba desde el Militarismo un proceso de modernización fundado en la codificación jurídica, la formación de cuerpos funcionariales especializados y en la centralización de la autoridad administrativa. Esto fue nítido en la Ley por la que se crearon los “Departamentos Ejecutivos de las Juntas Económico-Administrativas” o mas simplemente, “intendentes”.

7.1. La Ley Orgánica de 1903, con rectificaciones de 1909

La institucionalidad municipal (regional) experimenta un cambio sustantivo con la aprobación en 1903 de la Ley N°2.820 titulada “Ley Orgánica de las Juntas Económico-Administrativas”. El espacio departamental recibió una sólida consolidación jurídica. Fue una regulación extensa (6 capítulos y 48 artículos) que partiendo de cada atribución constitucional establecida en el artículo 126 de 1830, desagregó detalladamente 68 atribuciones relacionadas con la administración departamental (artículo 12). En 1909, la Ley N°3.585 ajustó las facultades para evitar inconsistencias con las recientemente creadas Intendencias o Departamentos Ejecutivos de las Juntas (Ley N°3.417), pero en lo sustancial que aquí interesa, mantuvo el mismo marco normativo.

El cambio más importante sin embargo, consistió en la inclusión expresa de la categoría espacial “localidad”, asignándose naturaleza jurídica de tipo orgánica y representativa en el marco de la administración del departamento. Por primera vez desde 1826, la localidad tuvo un reconocimiento legal en el capítulo V de la Ley Orgánica N°3.585 de 1909, en particular en el artículo 9°, al **mandatar** a las Juntas Económico-Administrativas el establecimiento de Comisiones Auxiliares en “*todas las villas de su Departamento*”¹⁶. No hay estudios que describan cuál era la situación del “gobierno local” a esa fecha, excepto las crónicas aportadas entre otros por Barrios Pintos en su “Historia de los Pueblos Orientales” en tres tomos (2000[1972]; 2000; 2009). Sobre esta base estimamos que aproximadamente deberían haber experiencias de gobierno local en al menos 29 localidades no capitales departamentales a 1908 (Fernández, Vanoli, & Wilkins, 2022). Se puede conjeturar que la previsión del Legislador, al reconocer la existencia del primer tipo de localidades, fue un acto de pragmatismo institucional para evitar las inseguridades jurídicas y políticas que podría implicar cerrar la administración municipal local o suprimir explícitamente un espacio de representación político. La norma no indica de qué órgano estaría facultado (y obligado) a “instalar” este tipo de Juntas, y cuál sería el proceso contencioso ni quienes serían legitimados a reclamar su instalación en el caso de que el Gobierno Departamental no cumpliera con este mandado Legal.

La norma estableció, además y en una fórmula confusa, que “*podrán nombrarlas según lo exijan las necesidades locales, en los pueblos y secciones rurales de su dependencia*” (artículo 9). Interpretada en su conjunto, podría suponerse que la norma incorporó directamente las categorías especiales de “villa”, “pueblo” y “sección rural”, pretendiendo con ellas cubrir a la vez que practicar una división completa del territorio del departamento. Al menos teóricamente y por vía de la enumeración taxativa, cualquier localidad del país podría pasar a tener una junta toda vez que se argumentasen necesidades locales.

Pero la institucionalización de estas categorías no implicó necesariamente, otorgarle espacios de representación igualmente significativos. Estas “Comisiones Auxiliares”, empero, no fueron diseñadas como organismos de elección directa; sus miembros eran designados por el voto de las Juntas Económico-Administrativas de cada Departamento. Las atribuciones fueron establecidas en el artículo 32, destacándose la realización de “*mejoras locales*”, “*atender especialmente a la higiene y salubridad*”, la facultad de nombrar empleados locales, la percepción de rentas y suscripciones voluntarias. El último numeral del referido artículo hace expreso el concepto del papel de la Comisión: “*ser en cada localidad una representación de la Junta*” en lo que hace al cumplimiento de las obligaciones que ésta tiene (artículo 12). Esta norma marca con claridad el límite de este movimiento pro-local¹⁷.

¹⁶ Más arriba hice alusión a que el término “villa” tiene un status jurídico específico originario en las Leyes de Indias. El uso del término en la Constitución resulta al menos ambiguo, problema que aquí se reitera.

¹⁷ Puede discutirse qué extensión práctica tuvo esta norma. Integrando la información registrada por el Censo de Población de 1908, el trabajo realizado por Klazcko (1981) sobre las localidades y la vasta revisión de Barrios Pintos (2009), existían a principios del 1900, un total de 10 localidades formalmente establecidas como “Villas” y una como “ciudad” que no eran capitales departamentales. A esa fecha también, había 45 localidades con auto-gobierno, ya sea establecido en la época Colonial, durante la Guerras de Independencia o en los primeros años de la República. Si solo consideramos las localidades que no eran capital departamental en 1830, entonces quedan 36. Si solo consideramos las localidades establecidas entre 1851 y 1908 se habrían creado un total de 24 comisiones auxiliares en localidades que no tenían el status de capital departamental. De éstas, 3 localidades carecían de reconocimiento legal y 17 tenían el status de “pueblos”. A su vez, 2 localidades

7.2. La nueva Constitución de 1918

La Constitución de 1918 resulta tan escueta como en 1830 en relación a constituir a la localidad en un espacio de representación (política). Sin perjuicio de esto, es importante destacar innovaciones.

El capítulo XI con sus 14 artículos está dedicada al “Gobierno y a la administración local”. La categoría “departamento” desaparece del texto. En su lugar se utiliza el término “local” cuya semántica parece estar definida en contraposición a lo “nacional”. La omisión es altamente significativa, aunque también debe señalarse que no existe en los publicistas hipótesis alguna sobre los fundamentos de tal decisión

La característica distintiva de esta norma es la división de los poderes ejecutivo (excepto la policía) y legislativo departamentales en órganos *colegiados*: el Consejo de Administración y la Asamblea Representativa. Éstos son ordenados en el capítulo I en tanto que la función del Jefe de Policía Departamental está regulada en el capítulo 2.

Una segunda nota llamativa del texto constitucional es el uso del plural para referirse al Ejecutivo en cada territorio. Conforme al artículo 130, el “gobierno y administración” fue atribuido a *una* Asamblea Representativa, y a “*uno o más Consejos de Administración*”. Este fraseo implica que constitucionalmente la administración territorial dejaba de estar *necesariamente* centralizada en un único órgano (la Junta Económica y Administrativa o el Intendente, según el régimen de 1830). Tal pluralidad, empero no fue propuesta ni menos aún implementada.

7.3. La Ley Orgánica de 1919

El texto constitucional dejó librado a una Ley todas las demás resoluciones orgánicas y electorales relativas al ámbito local. Tanto la duración del período de la Asamblea, el número de sus integrantes, la forma y fecha de elección, las condiciones para ser electo y las atribuciones (artículo 132). Análoga indeterminación se observa para los Consejos, excepto en el período que fue establecido en tres años (artículo 139) y en que se le asignó la potestad de destituir a los empleados municipales (artículo 138), quebrando la subordinación administrativa de éstos al Presidente de la República.

Será nuevamente por vía legal que se crea el nivel orgánico departamental. En 1919 se aprueba una nueva Ley Orgánica (N°7042 modificada por la N°7047). Tiene mayor extensión que su predecesora: contiene 88 artículos. Orgánicamente concluye la separación de la función legislativa, atribuida al órgano “Asamblea Representativa”, de la función ejecutiva, la cual conforme al texto constitucional, podría ser atribuido a uno o más Consejos de Administración. La larga lista de atribuciones que en 1909 habían dado lugar a la creación del Intendente, fueron asignadas al Consejo de Administración (artículo 54) incluidas aquellas cinco relativas a la Instrucción Primaria que la Ley Orgánica de 1903 le había atribuido a las Juntas. La novedad radicó en que se hicieron extensivas las facultades a los respectivos Liceos Departamentales (numeral 12).

Ahora bien, en esta Ley, a diferencia de la anterior de 1909, el nivel local no está definido ni en forma taxativa indirecta (v.g. “villas” o “pueblos”), ni en forma genérica con base en propiedades demográficas (v.g. con más de cierta población). El término “local” se incluye como adjetivo al concepto “Consejo Auxiliar” o como adjetivo del término “necesidades”, pero éstas no se determinan. Al revés de la anterior Ley, no existen indicios para determinar si el alcance puede ser universal o estaría restringido a las localidades formalmente establecidas o reconocidas por el Estado.

Finalmente, cabe señalar que este nivel volvió a tener un status contingente. Si bien la Ley N°7042 de 1919 reprodujo genéricamente lo dispuesto por la Ley 2820 en materia local (artículo 54, numeral 6°), hubo una diferencia significativa: no se encuentra norma análoga al artículo 9 por el cual se establecía la *obligación de crear* un “Consejo Auxiliar”. El verbo utilizado fue “*competente nombrar* Consejos Auxiliares”. Los gobiernos departamentales fueron liberados de tal obligación desconcentradora del poder, lo que permite hipotetizar un nuevo movimiento centralizador, al menos en el nivel departamental.

reconocidas legalmente como “villas” no tendrían comisión auxiliar (Fernández, Vanoli, & Wilkins, 2022, pp. 103-104). Presentada esta evidencia, es claro que la construcción social de espacios de representación trascendió los límites impuestos por las regulaciones vigentes.

Esquema n° 1. Comparación de la Sección de las Constituciones de 1918, 1933 y en la Reforma de 1996 relativa al Gobierno y a la Administración “subnacional”

Constitución de 1918	Constitución de 1934	Reforma de 1996
“Del gobierno y la administración local”	“Del gobierno y administración de los Departamentos”	“DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACION DE LOS DEPARTAMENTOS”
Artículo 130	Artículo 236	Artículo 262
El gobierno y administración locales serán ejercidos por una Asamblea Representativa y por uno o más Concejos de Administración autónomos, elegidos popularmente con las garantías que para el sufragio establece la Sección II, y cuyo número será fijado por la Ley.	El gobierno y administración de los departamentos, con excepción de los servicios de policía, estarán a cargo de un Intendente, una Junta Departamental y una o más Juntas Locales.	<p>El Gobierno y la Administración de los Departamentos, con excepción de los servicios de seguridad pública, serán ejercidos por una Junta Departamental y un Intendente. Tendrán sus sedes en la capital de cada Departamento e iniciarán sus funciones sesenta días después de su elección.</p> <p>Podrá haber una autoridad local en toda población que tenga las condiciones mínimas que fijará la ley. También podrá haberla, una o más, en la planta urbana de las capitales departamentales, si así lo dispone la Junta Departamental a iniciativa del Intendente.</p> <p>La ley establecerá la materia departamental y la municipal, de modo de delimitar los cometidos respectivos de las autoridades departamentales y locales, así como los poderes jurídicos de sus órganos, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 273 y 275.</p> <p>El Intendente, con acuerdo de la Junta Departamental, podrá delegar en las autoridades locales la ejecución de determinados cometidos, en sus respectivas circunscripciones territoriales.</p> <p>Los Gobiernos Departamentales podrán acordar, entre sí y con el Poder Ejecutivo, así como con los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados, la organización y la prestación de servicios y actividades propias o comunes, tanto en sus respectivos territorios como en forma regional o interdepartamental.</p> <p>Habrá un Congreso de Intendentes, integrado por quienes fueren titulares de ese cargo o lo estuvieren ejerciendo, con el fin de coordinar las políticas de los Gobiernos Departamentales. El Congreso, que también podrá celebrar los convenios a que refiere el inciso precedente, se comunicará directamente con los Poderes del Gobierno.</p>
Artículo 131		
El Concejo de Administración estará formado por no menos de tres miembros ni por más de siete.		
Artículo 132	Artículo 236	

<p>La Ley ordinaria fijará la duración de las Asambleas Representativas, el número de sus miembros, forma y fecha de su elección, condiciones para ser electo, atribuciones de las Asambleas, recursos contra sus resoluciones y la representación de los partidos en los Concejos de Administración.</p> <p>La Ley podrá también acordar a los extranjeros el derecho de voto activo y pasivo.</p>	<p>Las Juntas Departamentales se compondrán de once miembros en Montevideo y de nueve en los demás departamentos, distribuyéndose los cargos entre los diversos lemas, proporcionalmente al caudal electoral de cada uno.</p> <p>La elección se hará directamente por el pueblo con las garantías que para el sufragio se establecen en la Sección III.</p> <p>Se atribuirá a la lista cuyo candidato a Intendente haya resultado triunfante, la totalidad de los cargos que correspondan a su lema.</p> <p>Dentro de los demás lemas, la distribución se hará por el sistema de la representación proporcional integral.</p> <p>Los miembros de las Juntas durarán cuatro años en el ejercicio de sus funciones. Conjuntamente con los titulares serán elegidos hasta triple número de suplentes.</p>	
Sin correspondencia	Artículo 246	Artículo 287
	<p>En toda población fuera de la planta urbana de la Capital del Departamento, podrá haber una Junta Local, cuyos miembros serán designados respetando, en lo posible, la proporcionalidad de la Junta Departamental en la representación de los diversos partidos. Su número será de cinco miembros, que tendrán las mismas calidades exigidas para ser miembro de la Junta Departamental, y deberán estar vecindados en la localidad. El Presidente ejercerá la función ejecutiva en su jurisdicción.</p>	<p>El número de miembros de las autoridades locales, que podrán ser unipersonales o pluripersonales, su forma de integración en este último caso, así como las calidades exigidas para ser titular de la mismas, serán establecidas por la ley.</p> <p>Los Intendentes y miembros de las Juntas Departamentales no podrán integrar las autoridades locales.</p>
Sin correspondencia	Artículo 247	Artículo 288
	<p>La Ley determinará las condiciones para la creación de las Juntas Locales y sus atribuciones, pudiendo, por mayoría absoluta de votos de las dos Cámaras, ampliar las facultades de gestión de aquéllas, en las poblaciones que, sin ser capital de Departamento, cuenten más de diez mil habitantes u ofrezcan interés nacional para el desarrollo del turismo.</p>	<p>La Ley determinará las condiciones para la creación de las Juntas Locales y sus atribuciones, pudiendo por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara y por iniciativa del respectivo Gobierno Departamental, ampliar las facultades de gestión de aquéllas, en las poblaciones que, sin ser capital de departamento, cuenten con más de diez mil habitantes u ofrezcan interés nacional para el desarrollo del turismo. Podrá también, llenando los mismos requisitos, declarar electivas por el Cuerpo Electoral respectivo, las Juntas Locales Autónomas.</p>
Sin correspondencia	Artículo 249	Artículo 289
	<p>No podrán formar parte de las Juntas Departamentales ni de las Locales, quienes estén a sueldo o reciban retribución de empresas privadas que contraten con el Municipio.</p>	<p>No podrán formar parte de las Juntas Departamentales y de las Juntas Locales, los empleados de los Gobiernos Departamentales o quienes estén a sueldo o reciban retribución por servicios de empresas privadas que contraten con el Gobierno Departamental.</p> <p>No podrán tampoco formar parte de aquellos órganos los funcionarios comprendidos en el inciso 4° del artículo 77.</p>
Sin Correspondencia	Artículo 250	Artículo 291

	<p>Los Intendentes, los miembros de las Juntas Departamentales y de las Juntas Locales, tampoco podrán durante su mandato:</p> <p>1º) intervenir como directores o administradores em empresas que contraten obras o Suministros con el Gobierno Departamental, o con cualquier otro órgano público que tenga relación con el mismo.</p> <p>2º) Tramitar o dirigir asuntos propios o de terceros ante el Gobierno Departamental.</p> <p>La inobservancia de lo preceptuado en este artículo y los dos anteriores, importará la pérdida inmediata del cargo.</p>	<p>Los Intendentes, los miembros de las Juntas Departamentales y de las Juntas Locales, tampoco podrán durante su mandato:</p> <p>1º) intervenir como directores o administradores em empresas que contraten obras o Suministros con el Gobierno Departamental, o con cualquier otro órgano público que tenga relación con el mismo.</p> <p>2º) Tramitar o dirigir asuntos propios o de terceros ante el Gobierno Departamental.</p> <p>La inobservancia de lo preceptuado en este artículo y los dos anteriores, importará la pérdida inmediata del cargo.</p>
Artículo 135	Artículo 295	Artículo 295
Los cargos de las Asambleas Representativas serán honorarios.	Los cargos de miembros de Juntas Departamentales y de Juntas Locales serán Honorarios.	Los cargos de miembros de Juntas Departamentales y de Juntas Locales serán Honorarios.
	Artículo 261	
	Los decretos de las Juntas y las resoluciones de los Intendentes contrarios a la Constitución o a las Leyes, serán apelables para ante la Cámara de Representantes, por un tercio de la Junta, por trescientos ciudadanos inscriptos en el Departamento, o por el Poder Ejecutivo.	
	Artículo 263	
	La ley determinará los recursos de los ciudadanos contra las resoluciones de los Gobiernos Departamentales, tanto en el orden municipal como en el judicial, a los fines del resarcimiento por lesiones de derechos a que pudiera haber lugar.	
	Artículo 265	Artículo 304
	La Ley, por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara, <u>podrá instituir</u> el referéndum en materia municipal.	La Ley, por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara, <u>reglamentará</u> el referéndum como recurso contra los decretos de la Juntas Departamentales. También podrá la ley, por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara, instituir y reglamentar la iniciativa popular en materia de Gobierno Departamental.
Artículo 141	Artículo 266	Artículo 305
El veinticinco por ciento de los inscriptos en la localidad tienen la facultad de tomar iniciativas sobre asuntos de interés local. El Concejo de Administración deberá considerarlas dentro de los sesenta días de presentadas.	EL quince por ciento de los inscriptos residentes en una localidad o circunscripción que determine la ley, tendrá derecho de iniciativa ante los órganos del Gobierno departamental en asuntos de dicha jurisdicción.	EL quince por ciento de los inscriptos residentes en una localidad o circunscripción que determine la ley, tendrá derecho de iniciativa ante los órganos del Gobierno departamental en asuntos de dicha jurisdicción.
Artículo 142	Artículo 306	Artículo 306
La policía prestará su apoyo al Concejo, siempre que éste lo requiera para el cumplimiento de su gestión	La fuerza pública prestará su concurso a las Juntas Departamentales e Intendentes Municipales y a las Juntas Locales, siempre que lo requieran para el cumplimiento de sus funciones	La fuerza pública prestará su concurso a las Juntas Departamentales e Intendentes Municipales y a las Juntas Locales, siempre que lo requieran para el cumplimiento de sus funciones

8. El tercer modelo territorial (1934-1996)

El Golpe de Estado de 1933 suspendió la vigencia de la Constitución de 1918, y posteriormente también de la Ley Orgánica Municipal N°7047. El Régimen Dictatorial instaurado por auto-golpe del Presidente Terra generó rápidamente una comisión a la que atribuyó facultades constituyentes. En menos de un año fue presentada y plebiscitada una nueva Constitución, conocida como “Constitución de 1934”, que hizo cambios sustanciales en el diseño institucional del Estado y sobre todo, en las relaciones (y pesos relativos) entre los poderes. Un año después, se aprobó una nueva “Ley Orgánica Departamental”, la Ley n°9.515. Una tercera norma configura este modelo: la Ley N°10723 de Centros Poblados de 1946, y sus modificativas, N°10.866 y la N°180308.

La Constitución de 1934 fue sustituida por una nueva en 1942, cuya mayor modificación se focalizó en la integración del Senado. En 1952, Uruguay aprobó una nueva Constitución que consagró el ideal Batllista del Ejecutivo Colegiado, tanto en el plano nacional como en el departamental.

8.1. El nivel departamental en la Constitución de 1933

La nueva Constitución reintrodujo la categoría espacial “departamento” con prácticamente todos los significados jurídicos específicos que había adquirido a lo largo del siglo XIX y también con base en la Ley N°3.417 que creó el cargo de “Intendente”.

El término “local” semánticamente se diferenció del departamental, La Sección XVI del texto constitucional aprobado en 1934, se dedicó al “Gobierno y la administración municipal” con 24 artículos organizados en siete capítulos. Al igual que en las anteriores constituciones, ésta dejó librada a la Ley la reglamentación. Sin embargo, este texto no sólo dejó al Legislativo el diseño de los órganos sino también de derechos políticos (como la iniciativa popular o los recursos ante las resoluciones de los Gobiernos Departamentales).

El diseño institucional del territorio fue unificado en la rama Ejecutiva, suprimiendo la pluralidad ambigua que había introducido el artículo 130 de la Constitución de 1918. Al Intendente se le atribuyeron las facultades de jerarca máximo de la administración departamental, y en tal calidad, la de designar, disciplinar y destituir a los funcionarios.

Las Juntas Departamentales quedaron reducidas a 11 miembros en Montevideo y a 9 en los restantes departamentos. También dejó a una Ley la determinación del monto global de los fondos presupuestales que manejaría cada Gobierno. Las atribuciones de las Juntas Departamentales fueron restringidas al “contralor y a la legislación”, cuando en 1917 eran de “gobierno y de administración”. De hecho, se concentró en el Poder Legislativo (artículo 256) la atribución de crear impuestos que anteriormente tenían las Asambleas.

Ahora bien, esta centralización de la administración fue acompañado por la restricción del departamento como espacio de representación. Hasta la Constitución de 1918, tanto senadores como diputados representaban cada uno a un departamento; a partir de 1934, el territorio desapareció del Senado, pasando a ser electo con base en una “circunscripción única nacional”. Al quitar este control territorial, la representación territorial quedó subordinada exclusivamente al tamaño de la población residente en cada departamento. Llama la atención que este giro se haya producido en un momento en que la migración interna había tomado un patrón donde todos los departamentos presentaron saldos negativos (Banegas & Pandolfi, 2023).

8.2. El nivel local en la Constitución

El término “local” ingresó al texto constitucional pero semánticamente diferenciado tanto del ámbito nacional como del departamental. Esta diferenciación, permite sostener que la Constitución de 1934 fue la primera norma de esta jerarquía que introdujo la posibilidad de crear órganos locales conformándose un tercer nivel de gobierno, una posibilidad que había quedado cerrada con la eliminación de los Ayuntamientos en 1826.

Si bien el significado del término “local” ya no resulta sólo de la oposición a lo “nacional” como en la Constitución de 1918, tampoco retoma alguno de los significados de la Ley N°3585, en la cual por local se entendían las categorías urbanas de origen hispánico de “pueblos”, “villas” y “ciudades”. Esta decisión semántica perdurará hasta el presente.

La Constitución empero, tampoco es nítida respecto a qué alcance deseaba darle a la innovación institucional. Si bien en el artículo 236 se dispone que “el gobierno y administración de los departamentos estarán a cargo de [...] una o más juntas locales”, esta expresión no consagra la *existencia jurídica necesaria* de las juntas locales, tal como a nivel legislativo lo había hecho anteriormente el artículo 9º de la Ley Nº3585 de 1909. Al contrario, el lenguaje empleado en el artículo 246 relativiza aquella interpretación indicando que en todas las localidades que no fueran la capital departamental, “podrá haber” una Junta Local. La existencia de éstas ya no es necesaria sino discrecional, teniendo el Intendente la iniciativa privativa para presentar la propuesta de creación (artículo 242, numeral 8º). Fijese para culminar esta interpretación discrecionalista de la norma, que la doctrina del reconocimiento de “estados de autogobierno de hecho” que primaba en las leyes orgánicas de 1909 y de 1919, no fue incorporada ni tampoco aludida en el texto constitucional.

La concentración de poderes de creación y de designación en el Intendente, resulta francamente sorprendente. El Estado Liberal de 1934 suprimió cualquier vestigio de espacios de representación política a nivel local. O lo que es lo mismo, la producción social del espacio sub-departamental excluyó a la representación política institucional como un mecanismo de diferenciación o de identificación. La Constitución derivó a la sanción de una futura la Ley la determinación de cuáles condiciones debían configurarse para la creación de una Junta Local. Manteniendo la tradición *centralista* de 1830, correspondía al Intendente designar a los integrantes de las Juntas Locales (artículo 241, numeral 3º) y a la Junta Departamentales destituirlos (artículo 242, numeral 1º).

Para concluir este breve análisis léxico y semántico, y no de poderes jurídicos, el texto aporta novedades. Este modelo opta por el término “población” para nombrar el nivel local, aunque en también le llama “vecindario” o “localidad” que eran términos ya introducidos por la Ley Nº7.42 de 1919. Pero más allá del cambio terminológico, no fueron incluidas propiedades que permitan clasificar poblaciones a los efectos de atribuir consecuencias jurídicas diferentes. Si se considera que desaparecen las categorías institucionales de “villas”, “pueblos” o “secciones rurales”, se puede concluir que la Constitución de 1934, y debería decir también la de 1942, descarta programáticamente una división exhaustiva del territorio, más allá de lo que pudiera establecerse para el Poder Judicial con el concepto de juzgados de paz.

8.3. El nivel local en la Ley Orgánica de 1935

En 1935, el Gobierno de Terra ya legitimado con su designación para un nuevo período presidencial, avanzó en el cambios institucionales importantes aprobando un nuevo Código Penal, nuevas leyes orgánicas para organismos de la política social (Consejo del Niño, Secundaria, Ministerio de Salud Pública, Vivienda, Jubilaciones y Pensiones) y también una nueva Ley Orgánica Municipal. La Ley Nº9151 de 1935, con 80 artículos, tiene una extensión de 8 artículos menor que la Ley nº7047, aunque el articulado dedicado a las Juntas Locales tiene la misma extensión que su predecesora.

La norma no incluye las categorías espaciales institucionalizadas de “villas”, “pueblos” o “ciudades”, ni tampoco las de “sección judicial”. Lo local es definido mediante la existencia de un órgano: la “Junta Local”, la cual está asociada a una “población”. En este sentido, la Ley Orgánica de 1935 al no recuperar las distinciones hispánicas, otorga un máximo grado de discrecionalidad a la creación de nuevas Juntas.

De la lectura del artículo 58 de la Ley surge una segunda interpretación que mitiga una tesis absolutamente discrecionalista y recupera la doctrina del reconocimiento. En todas las poblaciones en que previamente ya funcionaba un Consejo Auxiliar establecido conforme a la Constitución de 1918, debían “establecerse de inmediato” Juntas Locales. A su vez, en todas aquellas poblaciones en que “no actuaba” un Consejo Auxiliar *quedaba librada a la discreción del Intendente* la facultad de crear una Junta Local. No es claro cuál era el fundamento que apoyó la decisión legislativa, pero todo hace pensar que esta norma recuperó la norma de la Ley Orgánica de 1903 (Ley Nº2820), que mandataba tal creación. Es posible que los diputados del interior con base electoral extra-capitalina hayan promovido esta solución. Sin embargo, no tenemos información sobre cuáles eran las poblaciones con Consejos en 1935; no existe información bibliográfica ni administrativa, aunque caben dudas respecto de si a 1935 persistía algún Consejo funcionando luego del Golpe de Estado de 1933, y de las persecuciones que hubo contra el sector Batllista del Partido Colorado y de los Blancos Independientes.

En el segundo caso, para la creación de nuevas Juntas, la Ley incluyó la novedad de establecer un requisito o restricción relativo al tamaño de la población: 2 mil habitantes, que será elevado al rango constitucional para 1967. Es curioso, sin embargo, la introducción de este requisito en 1935: desde 1908 el país no había levantado ningún

Censo y que en la práctica, tampoco se habían instrumentado “censos departamentales” o “censos policiales” como había sido corriente a fines del siglo XIX. En consecuencia, el requisito objetivo del tamaño de la población, resulta en la práctica, otro acto discrecional amparado por la autoridad del Intendente.

Esquema n° 2. Normas sobre las Juntas Locales en el tercer modelo territorial del Estado Liberal (1933-1967)

Constitución de 1934

Artículo 246.- En toda población fuera de la planta urbana de la Capital del Departamento, podrá haber una Junta Local, cuyos miembros serán designados respetando, en lo posible, la proporcionalidad de la Junta Departamental en la representación de los diversos partidos. Su número será de cinco miembros, que tendrán las mismas calidades exigidas para ser miembro de la Junta Departamental, y deberán estar vecindados en la localidad. El Presidente ejercerá la función ejecutiva en su jurisdicción.

Ley N°9515

Artículo 58. Se instalarán de inmediato Juntas Locales en todas aquellas jurisdicciones en que actuaban Consejos Auxiliares. Las Juntas Departamentales, a propuesta del Intendente, podrán crear nuevas Juntas Locales, en las poblaciones que ofrezcan algunas de las condiciones siguientes:

1° que cuenten con más de 2000 habitantes

2° que tengan establecidas industrias agrícolas, fabriles u otras de significación equivalentes, de evidente interés social.

8.4. La sección judicial

Es de recordar que la sección judicial ya era para este entonces una categoría espacial institucionalizada, aunque solamente en dos poderes del Estado: el Judicial y el Electoral.

La Constitución de 1934 reitera esta definición jurídica restricta y especializada. Dedicó el capítulo VI de la Sección XV a la Justicia de Paz, conforme a la misma estructura de administración de justicia establecida desde 1830, pero ampliando notoriamente la regulación. Se amplía a tres la regulación que se hacía en un único artículo en las dos constituciones anteriores. Uno de ellos, el artículo 224, específicamente incorpora y distingue dos categorías especiales, además de la categoría “departamento” y de la categoría “ciudad capital”. El artículo hay que interpretarlo haciendo alusión a las normas del Código de Organización de los Tribunales Civiles y de Hacienda aprobado por Ley N°9164 de 1933.

Esquema n° 3. Organización de los Juzgados de Paz del Poder Judicial conforme a la Constitución de 1934

Artículo 224.- En la República habrá tantos Juzgados de Paz cuantas sean las secciones judiciales en que se divida el territorio de los departamentos, y tantos Juzgados de Distrito cuantos sean los distritos judiciales que subdividan las secciones.

La base territorial del Poder Judicial es el departamento: los jueces letrados son “departamentales” aunque se corrige el número conforme al volumen de procesos que tenga cada territorio. El deslinde de competencias se hace dentro de cada departamento según naturaleza de la acción, materia y cuantía. Para la conciliación preceptiva y para los asuntos de reducida cuantía, se ratifica el diseño de juzgados de paz cuyas jurisdicciones dividen el territorio del departamento en secciones judiciales.

La Constitución (y el Código) recogen el diseño orgánico que acumulativamente venía haciéndose desde fines del siglo XIX. A su vez, el deslinde del juez paz rural con el juez de paz urbano está dado por la aplicación de

categorías “capital” “ciudad”, “villa” y “pueblo”. El juez de paz con asiento en la capital departamental había adquirido un status superlativo, consistente con la primacía de las capitales en el despliegue territorial del Estado Liberal. Por otra parte, es de recordar una vez más que el status jurídico de un poblamiento era consecuencia de un acto jurídico, por lo general una ley. Por lo que las localidades informales (Fernández, 2022) no podían aspirar a contar con un juez de paz. Para éstas y para las “zonas rurales” se designaban “jueces de paz rurales”.

Una novedad institucional es que la categoría “distrito” ingresa en el diccionario constitucional aunque sin más definición que la de ser una subdivisión de la sección judicial. No obstante, el término no es novedoso, encontrándose alusiones desde 1830 en delante en varias disposiciones legales y reglamentarias, aunque con iguales y difusas definiciones. Tampoco llega a ser una categoría de órganos judiciales de existencia constitucional *necesaria*. Podría, de todas formas, sostenerse la inferencia de que esta inclusión categoría es un reconocimiento jurídico a la existencia de una categoría especial al que distintas administraciones del Estado, no sólo la Justicia, apelaban para dividir territorialmente el trabajo de prestación del servicio, localizando agencias e incrementando el ámbito geográfico del despliegue del Estado Liberal en el territorio.

8.5. La Ley Nº10.723 de Centros Poblados de 1946

Recién en 1946, el Estado dio aprobación a un cambio completo en el régimen jurídico relacionado con la creación y regulación de los poblamientos, derogando el Reglamento de 1877 y varias otras normas dispersas. Un muy detallado análisis de este texto desde el punto de vista del urbanismo y del ordenamiento territorial, ha sido hecho por Alvarez Lenzi (1986, págs. 39-42). Aquí me interesa exclusivamente centrarme cómo el término “local” es recogido en la Ley y en qué medida resultó consistente con la Constitución de 1942 y con la Ley Orgánica Municipal de 1935.

Tres aspectos resultan de importancia. En primer lugar, el significado del término “centro poblado”: la Ley no los precisa jurídicamente; ha de inferirse mediante integración. En los artículos 16 y 18, se hace referencia explícitamente a las categorías hispánicas de “pueblo”, “villa” y “ciudad” para extender a éstas las prohibiciones de subdivisión de predios con superficies menores a 300 metros cuadrados, y para indicar que el crecimiento (“ensanche”) de éstas sería considerado legalmente como formación de un nuevo centro poblado y por lo tanto, susceptible de aplicársele las normas de la Ley. De esta acepción, los centros poblados son localidades que no cuentan con reconocimiento formalmente establecido por Ley (o Decreto) antes de la promulgación.

En segundo lugar, la Ley se afilia a la tesis de que un centro poblado es un centro elemental de servicios. No es una idea novedosa, ya que las Leyes de Indias requerían de varias consideraciones socio-económicas y naturales a los efectos de mandar una fundación. La novedad de la Ley es que se hace alusión a la provisión estatal del bienestar y no solo a las fuentes mercantiles o comunitarias del mismo. Este sería el caso por el que se alude la “escuela primaria” como requisito de reconocimiento.

Tal como se aprecia en el esquema, los servicios son expresamente invocados en sus artículos 14 y 15 donde se prescriben condiciones para la creación de nuevos centros poblados o para el reconocimiento de los existentes que no tuvieran reconocimiento formal. El abastecimiento de agua potable es condición para ambos procesos. La potencialidad económica es condición para el reconocimiento pero queda detallada con nitidez para la formación de nuevos centros donde está definida como la disponibilidad de un área de huertas y quintas. También difieren las dos categorías en el detalle con que se prescribe el requisito de mínimo riesgo de inundación. Las demás condiciones son exclusivas para las nuevas localidades pero no para el reconocimiento. Conceptualmente, el numeral 5 del artículo 14 resulta el más ilustrativo al definir al centro poblado como una “unión vecinal” y requerirle delimitación previa del lugar y área para la escuela primaria, capacidad para su

Un tercer aspecto de la Ley, es la ausencia de toda referencia al auto-gobierno local, una idea que se instituyó en el Reglamento de 1877, consistente con el primer modelo territorial del Estado. Al contrario de las Leyes de Indias, las localidades no son espacios de representación, al menos no por el hecho de ser “localidad”. No hay una comisión facultativa prevista ni menos aún una comisión auxiliar o una junta local que contribuya a la regulación del propio proceso fundacional y de las nuevas relaciones sociales.

La “unión vecinal” reclamada como requisito de reconocimiento no es una construcción política sino que solo puede ser interpretado como la constatación a lo más de la existencia de relaciones de reciprocidad y colaboración en el ámbito privado. Tampoco es una identidad religiosa, dado que desde 1918, el Estado es laico, por lo que la segunda fuente de representación que había en la Colonia: la capilla o el curato.

Esquema n° 4. Ley de Centros Poblados N°10723 de 1946

Artículo 13	Artículo 14
<p>Toda formación de centro poblado, estará sujeta a los siguientes requisitos mínimos:</p> <p>1°) Se establecerá como posible, económica y técnicamente, el abastecimiento de agua potable para el consumo y el uso de la población prevista, conforme al proyecto del centro poblado, en la hipótesis de que la población llegue a alcanzar la densidad de 80 habitantes por hectárea urbana, y sobre la base de un consumo diario de agua mínima de 60 litros por habitante y por día. Para el caso de pueblos de huertos, el total de agua, comprendido el riego, se calculará del mismo modo, sobre la densidad teórica de 40 habitantes por hectárea.</p> <p>2°) A menos de cinco kilómetros de distancia del centro poblado a formarse, existirán tierras aptas para la agricultura intensiva, en una extensión superficial no menor de cinco veces el área total, comprendida dentro del perímetro del centro poblado. De estas tierras, una extensión superficial no menor de dos veces el área del centro poblado, estará dividida en predios independientes mayores de cinco hectáreas y menores de veinticinco, cada uno; y estos predios serán accesibles por vía pública desde el centro poblado. Quedan exceptuados de esta exigencia, aquellos centros poblados que agrupan predios con destino a "Huertos", ninguno de los cuales sea inferior en superficie a una hectárea, así como también los centros poblados que se formen como motivo de la instalación de centros industriales o turísticos.</p> <p>3°) Ningún predio y ninguna vía pública que sirva de único acceso a los mismos predios, podrá situarse ni total ni parcialmente en terrenos inundables, o que estén a nivel inferior a 59 centímetros por encima del nivel alcanzado por las más altas crecientes conocidas. Tampoco podrá situarse ningún predio, en los casos de contigüidad a los cauces de dominio público, dentro de las tierras abarcadas por una faja costanera de 150 metros de ancho por lo menos. Dicha faja, cuando se trate de ríos, arroyos y lagunas, se contará a partir de la línea de ribera determinada con arreglo al decreto de 19 de diciembre de 1935, en la forma vigente según modificación de 17 de marzo de 1941. Cuando se trate de la costa oceánica y del río de la Plata, se contará a partir del promedio de las máximas alturas de agua anuales. Las tierras inundables pueden agregarse al centro poblado en carácter de ramblas o parques públicos, cuando no sirvan de acceso obligado a los predios.</p> <p>4°) Las tierras destinadas a centro poblado y a tierras de agricultura anexas, tendrán títulos saneados.</p> <p>5°) Todo centro poblado deberá constituir, por lo menos, una unidad vecinal que permita el mantenimiento de una escuela primaria y de los servicios públicos indispensables. A este efecto, el centro poblado tendrá como mínimo cien hectáreas de superficie, si es centro poblado de huertos, y si es pueblo, villa o zona urbana o suburbana no incorporado sin solución de continuidad a otro centro poblado mayor, tendrá como mínimo treinta hectáreas. Ninguna unidad vecinal podrá ser cortada por carreteras nacionales o departamentales de tránsito rápido o por vías férreas. En la delineación y amanzanamiento de cada nuevo centro poblado, se indicarán, de antemano, el lugar y área que corresponderá a la escuela primaria local.</p>	<p>Para los centros poblados existentes de hecho, con anterioridad a la presente ley, y no reconocidos sino en carácter de "provisionales", conforme al artículo 5°, los Gobiernos Departamentales podrán proceder a su reconocimiento definitivo, mediando las siguientes condiciones mínimas:</p> <p>A) Posibilidad de su desarrollo económico-social, atendiendo a los medios de vida de sus habitantes y a los recursos de producción de la zona.</p> <p>B) No existencia de predios inundables, salvo caso de expropiación de éstos o de corrección previa de sus vicios.</p> <p>C) Posibilidad económica de bastecimiento de agua potable para la población.</p> <p>D) Ausencia de otros factores permanentes de insalubridad. En caso contrario, y no siendo posible corregir las deficiencias, es facultad municipal el declarar "población inadecuada" o "insalubre", al centro poblado correspondiente, lo que implica declarar su expropiación total como de utilidad pública.</p>

8.6. Conflictos y su resolución dentro del tercer modelo territorial

Las normas que hemos revisado muestran tanto retrocesos como permanencias e innovaciones jurídicas en el tema de la resolución de conflictos políticos entre habitantes de los departamentos y las autoridades. Sin ánimo de ingresar en un análisis jurídico, mi interés es mostrar las consecuencias que estas normas habilitan o cierran para el despliegue del Estado en el territorio.

Los artículos 261, 263, 265 y 266 constituyen un avance tanto en la técnica legislativa como en la precisión conceptual, al distinguir los recursos contra los actos administrativos o legislativos valorados como ilegales o inconstitucionales, de los institutos de democracia directa. El primer tipo de recursos estaba ausente en los dos primeros modelos territoriales y configura un mecanismo de resolución de conflictos entre los dos niveles del gobierno (tanto Ejecutivo como Legislativo), así como establece el procedimiento para el resarcimiento civil.

El segundo tipo de recursos constituye una continuidad pero con un matiz de innovación. Si bien ya fue introducido por la Constitución de 1918, resulta ampliado y discernido a la vez. Se pasa del 25% al 15% el requisito de inscriptos electorales en una localidad para la presentación de una iniciativa popular ante la Junta o el Intendente, lo cual extiende aún más esta base de participación ciudadana. Dado el tamaño promedio de las localidades, es perfectamente posible que 20 o 30 ciudadanos presentara iniciativas.

Sin embargo, el diseño institucional no estableció mecanismos para dirimir conflictos. La Ley Orgánica no dispuso ningún procedimiento contencioso específico, ni dejó esbozada una legitimación para actuar en el caso de que los habitantes de una localidad entiendan que *debería crearse una junta, o mantenerse una si hubiera estado funcionando previamente*. Los procedimientos funcionan de arriba para abajo, partiendo del Parlamento o del Intendente. Es cierto que esto podría haberse canalizado mediante iniciativa popular, pero esto llevaría un tipo de resolución diferente. No es posible evaluar el impacto que las normas o la ausencia de ellas tuvo en la dinámica instituyente del Estado sobre el territorio. No hay estudios sistemáticos que describan cuantas juntas locales, cuando y dónde se crearon, evidencia que permitiría inferir sobre cómo se modificaron las prácticas espaciales con el nuevo modelo o que podrían delimitar empíricamente, cuánto poder arbitrario terminó habilitando esta normativa en la figura del Intendente.

La otra categoría espacial introducida en el diseño, la sección judicial, careció también de procedimiento contencioso especial. Los vecinos no contaron con recursos jurídicos que les permitieran solicitar la creación o evitar la modificación o supresión. Debe recordarse que entre 1908 y 1963 se constatan muchos cambios de jurisdicción¹⁸ y unas pocas resoluciones de creación de nuevas secciones.

Tampoco hubo disposiciones relativas a la creación, modificación de límites o supresión de departamentos por más de sesenta años. Este es un punto importante, dado que en el primer modelo territorial, esta fue la vía por la que se plantearon y se dirimieron varios conflictos. Era de esperar que un modelo que perduró más de 60 años hubiera sido apelado por varios litigios de este tipo. Sin embargo, sólo hubo un conflicto: el movimiento local que impulsó entre 1958 y 1961 la creación del Departamento de Solís, por la secesión de las secciones 7 y 8 del Departamento de Canelones. La iniciativa finalmente no prosperó porque el proyecto de ley contó solo con el apoyo de 24 diputados.

8.7. Estado Social y modelo territorial

La ausencia de disputas departamentales no implica necesariamente aceptar la hipótesis de que el “status quo” departamental había sido pacíficamente aceptado. Tal vez hubiera perdido vigencia para algunas “segundas ciudades” que tuvieron una evolución demográfica negativa, tal como Santo Domingo de Soriano y Belén. En cambio, la demografía favoreció a otras ciudades que parece razonable sostener la ausencia de reclamos y pretensiones de mayor jerarquía hechas por “segundas ciudades” en varios de los departamentos. Denominaré esto la hipótesis del conflicto por pretensiones jerárquicas institucionales.

El primer aspecto a recordar es que la posición institucional de estas “segundas ciudades” no resulta novedoso en el tercer modelo. Al contrario, se trata de rivalidades originarias en el siglo XIX: Bella Unión en Artigas; Río Branco en Cerro Largo; San Carlos en Maldonado; Carmelo y Rosario en Colonia; Las Piedras y Pando en Canelones; Dolores en Soriano. Es de notar que en todos estos casos, las localidades tuvieron evoluciones demográficas positivas: crecieron a tasas anuales intercensales superiores a la unidad entre 1908 y 1963. Denominaremos a este primer conjunto, las “segundas ciudades históricas”.

Desde principios del siglo XX, emergieron o se consolidaron “nuevas localidades” fundadas a desde el gobierno de Flores en adelante: Sarandí del Yi en Durazno; Sarandí Grande en Florida; José Batlle y Ordoñez en Lavalleja;

¹⁸ Con base en la publicación del III Censo de Población de 1908, se registraban 188 secciones judiciales sin contar las de Montevideo

Guichón en Paysandú; Young en Río Negro; Minas de Corrales en Rivera; Castillos en Rocha; San Gregorio en Tacuarembó¹⁹; Santa Clara en Treinta y Tres. Todas tuvieron también evoluciones demográficas favorables²⁰.

Obsérvese que todas las localidades que menciono cumplen con la propiedad de haber sido establecidas o reconocidas por actos legislativos del Estado (v.g. son localidades formales) y todas excepto Young (1910) fueron establecidas con anterioridad a la época Batllista, o al menos al comienzo más claro del Estado Social Battlista. En el lenguaje de nuestro proyecto, se trata de localidades “indianas” o de localidades “formales” (Fernández, 2022).

Estableceré una condición demográfica adicional a los efectos de discutir la hipótesis del conflicto. Es claro que en algunos departamentos, la diferencia entre la capital y la segunda ciudad en población resulta tan importante que no parecería haber fundamento social o económico que motivase un conflicto por jerarquía. Tal sería el caso en los Departamentos de Salto y de Flores, claramente “macrocefálicos” en 1963. Incluiré en el grupo de segundas ciudades, en ambos tipos, siempre que tuviesen, una razón de 10:1 en términos de población frente a la capital del Departamento respectivo. El criterio deja afuera del grupo a las localidades de San Gregorio, Rodríguez y Solís de Mataojo, así como a las dos villas del Departamento de Rivera (Minas de Corrales y Tranqueras) y a Guichón en el Departamento de Paysandú. En total las “segundas ciudades” son 36 de las registradas en 1963.

Discutiré la hipótesis en tres ámbitos: la existencia de una junta local; (ii) la localización de agencias educativas o de Salud Pública; y (iii) la aplicación del artículo 247 de la Constitución de 1934, previsto expresamente para resolver este tipo de conflictos.

La matriz N°1 presenta la información para el universo de localidades definidas. En las columnas [1] y [2] se incluye la fecha de fundación y el tipo fundacional de localidad. En la columna [3] se incluye la información sobre la existencia *probable* de una Junta Local hacia inicios de los años 50’, con base en la instalación de “comisiones facultativas” o “comisiones auxiliares” registradas en el momento de la fundación o en años posteriores (Barrios Pintos A. , 2000; 2009) y aplicando las reglas de la Ley Orgánica de 1903 y de 1935 respecto a la continuidad constitucional de los organismos ya creados²¹. Tal como se aprecia, 23 de las localidades habrían tenido una junta local. Pero, si nos ajustáramos a lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley N°9515, deberían haber habido 10 localidades más con junta en 1963.

El segundo ámbito de discusión es la exigua aplicación del instituto de creación de una Junta Local Autónoma y Electiva, introducido por el artículo 247 de la Constitución de 1934, reiterado en la Ley Orgánica con el artículo 59. En todo el período de vigencia del modelo, sólo se aplicó tres veces: para Río Branco en 1960, San Carlos y Bella Unión, ambas últimas en 1994. Sin embargo, según registro del Censo de 1963 habían siete localidades que superaban los diez mil habitantes, pero sólo San Carlos alcanzó ese estatus (y lo hizo 30 años después). Río Branco sólo contaba con la mitad de los habitantes requeridos.

El tercer ámbito de discusión de la hipótesis refiere a las “acciones de la política social” del Poder Ejecutivo. De los 21 hospitales que existían en el Presupuesto de la Asistencia Pública Nacional de 1926, los tres no capitales estaban en las “ciudades históricas”. En 1954, había 26 Centros Auxiliares de Salud, de los cuales 22 estaban en estas ciudades. Todas las “segundas ciudades”, excepto dos²², contaban con un Liceo de Secundaria antes de 1960. Obsérvese, finalmente, que los tres Institutos Normales creados fuera de una capital estaban radicados en estas ciudades.

¹⁹ Es la única excepción de la lista: fue fundada por el Gral Gregorio Suárez en 1853.

²⁰ Excepto José Batlle y Ordoñez, incluso si se contabiliza la evolución en términos del aglomerado conurbano con Nico Pérez.

²¹ La fuente de esta inferencia se detalla en (Fernández, 2022, pp. 104-105) .

²² Se trata de Piriápolis y Punta del Este.

Esquema n° 5. Segundas y terceras localidades departamentales, según población en el Censo de 1963, y acciones de política social

Departam.	Localidad	Funda.	Comisión,Junta	Tipo Fundac.	Pob. 1963	2do Modelo territorial (1903-1933)	3er. Modelo territorial (1934-1996)
Artigas	Bella Unión	1853	Si (1855)	Indiana	4937	Sala de Auxilio (1926)	Centro Auxiliar (1954); Liceo (1944)
Canelones	Las Piedras	1744	Si (s/f)	Indiana	42191		Policlínica (1954); Liceo (1937)
	Pando	1788	Si		12112	Sala de Auxilio (1926)	Centro Auxiliar (1954); Liceo (1944); Instituto Normal
	Santa Lucía	1781	Si (s/f)	Indiana	12634		Maternal (1954); Liceo (1946)
	San Ramón	1869	1869	Liberal	5693	Sala de Auxilio (1926)	Centro Auxiliar (1954); Liceo (1939); Instituto Normal
Cerro Largo	Río Branco	1853	Si (s/f)	Indiana	4024	Sala de Auxilio (1926)	Centro Auxiliar (1954); Liceo (1950)
Colonia	Rosario	1775	Si (1825)	Indiana	7771	Hospital (1919)	Centro Auxiliar (1954); Liceo (1933); Instituto Normal
	Carmelo	1816	Si (1825)	Indiana	12680	Hospital (1926)	Centro Auxiliar (1954); Liceo (1931); Instituto Normal
	Nueva Palmira	1831	Si (s/f)	Liberal	6306	Sala de Auxilios (1926)	Centro Auxiliar (1954); Liceo (1941)
	Juan Lacaze	1885	SD	Liberal	11017		Centro Auxiliar (1954); Liceo (1944)
	Ombúes de Lavalle	1890	SD	Liberal	2165		Policlínica (1954); Liceo (1951)
	Nueva Helvecia	1894	Si	Liberal	7686	Sala de Auxilios (1926)	Policlínica (1954); Liceo (1948)
	Tarariras	1901	Si	Liberal	2967		Policlínica (1954); Liceo (1949)
	Florencio Sánchez (*)	1929	Si (s/f)	Liberal	1576	Liceo (1931)	Centro Auxiliar (1954);
Colonia Valdense	1951	Si (s/f)	Liberal	1665	Liceo (1926)	Policlínica (1954)	
Durazno	El Carmen	1874	SD	Liberal	2200	Sala de Auxilios (1926)	Policlínica (1954); Liceo (1955)
	Sarandí del Yi	1875	1876	Liberal	5614	Sala de Auxilio (1926)	Centro Auxiliar (1954); Liceo (1945)
Florida	Sarandí Grande	1873	No	Liberal	5294	Sala de Auxilio (1926)	Centro Auxiliar (1954); Liceo (1933)
Lavalleja	José Battle y Ordoñez(**)	1883	1894	Liberal	3588	Sala de Auxilio (1926)	Centro Auxiliar (1954); Liceo (1940)
Maldonado	San Carlos	1763	Si (S/f)	Indiana	13491	Hospital (1915); Escuela Técnica (1924); Liceo (1928)	Centro Departamental de Salud (1954);
	Pan de Azúcar	1874	1888	Liberal	4171	Sala de Auxilios (1926)	Centro Auxiliar (1954); Liceo (1948)
	Piriápolis	1890	No	Liberal	4549		Liceo (1962)
	Aiguá	1892	1908	Liberal	2715	Sala de Auxilios (1926)	Centro Auxiliar (1954); Liceo (1943)
	Punta del Este	1907	No	Liberal	4505		Policlínica (1954); Liceo (1973)
Río Negro	Nuevo Berlín	1875	1893	Liberal	1893		Policlínica (1954); Liceo (1950)
	Young	1910	Si (s/f)	Liberal	7977	Sala de Auxilios (1926)	Centro Auxiliar (1954); Liceo (1943)
Rocha	Castillos	1865	1877	Liberal	5947	Sala de Auxilios (1926)	Centro Auxiliar (1954); Liceo (1944)
	Lascano	1876	No	Liberal	5297	Sala de Auxilios (1926)	Centro Auxiliar (1954); Liceo (1944)
	Chuy	1889	No	Liberal	2881		Policlínica (1954); Liceo (1958)
San José	Libertad	1875	No	Liberal	5078	Sala de Auxilios (1926)	Centro Auxiliar (1954); Liceo (1953)
Soriano	Dolores	1801	Si (s/f)	Indiana	12489	Hospital (1926)	Centro Auxiliar (1954); Liceo (1930)
	Cardona	1903	No	Liberal	4111	Sala de Auxilios (1926)	Centro Auxiliar (1954); Liceo (1938)
Tacuarembó	San Gregorio	1853	No	Liberal	2019	Sala de Auxilios (1926)	Centro Auxiliar (1954); Liceo (1952)
	Paso de los Toros	1877	1880	Liberal	9522	Sala de Auxilios (1926)	Centro Auxiliar (1954); Liceo (1932)
Treinta y Tres	Santa Clara	1878	No	Liberal	2732		Maternal (1954); Liceo (1947)
	Vergara	1895	No	Liberal	2837		Maternal (1954); Liceo (1956)

Fuente: elaboración propia. Referencias: (*) Se contabiliza por separado de Cardona; (**) se incluye el área en Florida llamada Nico Perez desde 1951. (**)

Estas tres observaciones permitirían formular dos inferencias muy preliminares y sobre todo, provocativas. Por un lado, la pretensión de mayor jerarquía de estas ciudades, parece haber sido atendida con mayor claridad a través del despliegue del Estado Social. Las agencias de los cinco vectores estudiados se instalaron en estas localidades, conformando estructuras de bienestar de igual grado de diversificación, aún cuando no tuvieran grandes dimensiones demográficas. Compárese en este sentido, los casos de San Gregorio o de Aiguá con Dolores o Juan Lacaze. Una primera discusión del peso que este factor histórico e institucional habría tenido en la localización de las agencias fue discutido respecto de la ubicación de las unidades de Salud Pública (Fernández, 2023).

Pero por otro lado, el despliegue superlativo del Estado Social en estas localidades parecería velar la conservación del el “status quo” en el gobierno territorial del Estado. Y esto en un doble sentido: tanto porque no se atendieron potenciales reclamos a través de los institutos territoriales de gobierno disponibles en el diseño institucional del Estado sino porque también sólo en el caso de la Escuela Primaria, la escuela fue también un espacio de representación de la localidad. No fue el caso de los demás vectores. Las Comisiones de Apoyo, creadas también en los años treinta, funcionaron solo a nivel del Centro Departamental de Salud. Las agencias de vivienda, electricidad o seguridad social no incluían en su definición, producir un espacio de representación.

El diseño institucional innovador en el texto constitucional y legal no tuvo por consecuencia un modelo territorial más “democrático”: Uruguay no avanzó hacia una democracia multinivel (Sellers, Lindström, & Bae, 2020).

8.8. El final del modelo

Hipotetizo que el tercer modelo territorial estuvo vigente hasta finales del siglo XX, aun cuando la Constitución de 1967 implicó un mojón muy notable en la historia jurídica y política del país. Sin embargo, a los efectos de nuestro tema, no hubo cambio alguno sustantivo en la sección XVI relativa al nivel local en los Gobiernos Departamentales.

La Constitución de 1967 fue parcialmente reformada a través del procedimiento del Plebiscito en 1996, entrando en vigencia en 1997. La Reforma cambió por completo la redacción del artículo 287 del capítulo VII de la Sección XVI de la Constitución que refiere al ámbito local. Los restantes artículos de la Sección no fueron modificados conservando el texto original que venía de la Constitución de 1934.

Entiendo que este cambio, conjuntamente con la aprobación de la Ley N°18567 de 2009, titulada “De descentralización y de Participación ciudadana”, modificaron crucialmente el longevo modelo territorial nacido con la Constitución de 1934.

La emergencia de un cuarto modelo territorial del Estado, no fue resultado de un gran cambio constitucional, como lo fueron en principio, los dos anteriores. Más bien, fue consecuencia de una Reforma, que tuvo como propósito principal modificar las reglas de juego electorales, pero que incluyó aspectos programáticos ligados a la *descentralización* territorial del Estado. A los efectos de nuestro interés, la Reforma dejó abierta la posibilidad de crear el tercer nivel de gobierno en el país, modificando significativamente el diseño institucional del Estado. Sobre estos términos, ya se ha venido pronunciando una creciente doctrina jurídica municipal (Farinha, Marinoni, Oviedo, & Saravia, 2018; Gutiérrez, 2021). Sin embargo, el análisis sociológico de qué impactos tuvo el nuevo diseño requiere considerar más detalladamente en qué medida la explícita asociación entre la categoría espacial el nuevo órgano del Estado, “municipio”, resultan modificatorios de la producción social del territorio y de las localidades.

9. Discusión de hallazgos y conclusiones

Este ensayo no ha pretendido discutir la representación de Uruguay como un país centralista en lo territorial que tuvo desde 1830, dos niveles de gobierno: el nacional y el departamental. Al contrario, aportó evidencia consistente con aquella tesis, al mostrar que el “departamento” emergió y se conservó a través de los distintos cambios constitucionales y legales como la principal categoría espacial institucionalizada, además transversal en todo el diseño de los poderes del Estado y de la administración central.

Sin embargo, hemos mostrado que esta predominancia no implicó un único modelo territorial en el país. Por el contrario, el análisis del papel de otras categorías espaciales ha mostrado que “lo local” nunca habría desaparecido completamente, ni aún en el primer modelo territorial (1830-1903).

La supresión del Cabildo en 1826 habría dejado funcionando órganos jurisdiccionales locales de la época colonial (el “Alcalde”, el juez de distrito), así como sucesivas legislaciones de poblamiento recurrieron a la creación de órganos de auto-gobierno para la implementación de las nuevas urbanizaciones y para la regulación *pública* de las relaciones sociales *locales*. La Comisión facultativa o la Comisión Auxiliar *de la* localidad, muestran como esta categoría regresó y expresó cómo la producción social de la localidad no se hizo sólo a través de relaciones de mercado o de parentesco, sino también a través del ámbito público. Conjuntamente con el diseño institucional centralista, hubo una institucionalidad marginal, informal, a través de la cual sobrevivió el auto-gobierno local y que también formó parte del primer modelo territorial.

El segundo modelo territorial emergente en 1903 y vigente hasta el Golpe de Estado de 1933, hizo que el péndulo se fuera al polo de la descentralización. La categoría local, a través de las juntas y de los jueces, ingresó a la Constitución. Asimismo, el poder legislativo asumió pragmáticamente, la realidad del auto-gobierno informal, y consagró su reconocimiento preceptivo en aquellos casos de que efectivamente lo hubiera.

La Constitución de 1934 llevó el péndulo nuevamente hacia el polo de la centralización. Hubo innovación institucional en cuanto a la existencias de las juntas y los recursos que amparaban el ejercicio de la ciudadanía política en el nivel local. Sin embargo, la categoría “departamento” ya no tuvo desde 1934, la amplitud jurídica del siglo XIX, ni tampoco la pretendida por la Constitución de 1918. Perdió, en primer lugar, su significado de “espacios de representación”: sólo la cámara de Diputados mantuvo un anclaje territorial. En segundo lugar, la igualdad entre los departamentos quedó anulada precisamente porque al sólo conservarse la representación por Diputados, la evolución demográfica diferencial, pasó a beneficiar crecientemente aquellos de la región sur y de la región oeste, por sobre los departamentos del litoral y de la frontera noreste (Banegas & Pandolfi, 2023).

La categoría “localidad” aunque legitimada en el texto constitucional, perdió precisión, disociándose de las categorías institucionales “ciudad”, “villa” y “pueblo”, excepto en el Código de los Tribunales. Las normas aceptaron la sinonimia de localidad con el más reducido concepto de “población” en un movimiento en que también pasó a ser contingente la constitución de espacios de representación local. En su conjunto, el modelo optó por el movimiento hacia el centralismo en el Gobierno nacional y la concentración de autoridad departamental en el Intendente.

El tercer modelo perduró hasta finales del siglo XX. La Constitución aprobada por Terra, se conservó sin reformas sustantivas en las Constituciones de 1942 y de 1951, a pesar de los cambios significativos que éstas realizaron en el diseño de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, amén de otras modificaciones. La Constitución de 1967 con sus 56 años de vigencia, ha resultado ser la más duradera de las que ha tenido Uruguay, luego de la de 1830. En su oportunidad, el debate político más importante tenía relación con la gobernanza: la supresión del “Colegiado” en los poderes ejecutivos nacionales y departamentales; y con el fortalecimiento del Ejecutivo Nacional frente al Legislativo en un sistema político que se evaluaba “fragmentado”. Ha experimentado cuatro Reformas Constitucionales parciales: una en 1989, la segunda en 1994, otra en 1996 y la tercera en 2004. En el Derecho Público existe una vasta doctrina sobre muchos de los temas en los que la Constitución innovó, pretendiendo darle jerarquía superior a ciertos lineamientos de Reforma del Estado: racionalización de la dirección de los entes públicos, regulación de la actividad de los funcionarios, contralores de la actividad administrativa y delegación de atribuciones. Sin dudas, fue muy importante la introducción de institutos de delegación tanto en el Poder Ejecutivo como en los Gobiernos Departamentales. Pero, a lo que respecta el tema en estudio en este ensayo, la

Constitución de 1967 dejó intactas las normas introducidas en 1934 respecto del nivel departamental y en particular, del ámbito local.

La prolongada vida del modelo territorial diseñado es un primer indicio de las priorizaciones, de los consensos (o de los bloqueos) políticos que existieron a pesar de las tres reformas constitucionales consecutivamente aprobadas (1942, 1951, 1967). El texto constitucional de 1934 fue innovador frente al texto de 1918, modificando la producción social del espacio por parte del Estado en las tres dimensiones teóricas estudiadas. El “péndulo” regresó a un diseño centralista y presidencialista, concentrando funciones en los órganos ejecutivos, análogo al de 1830, pero consistente con el pleno desarrollo de las diferentes agencias especializadas del Estado Social que a la sazón habían sustraído una parte importante de las materias propias del nivel municipal. Sobrevivió una disposición particular, el artículo 244 que facultaba otorgar concesiones de servicios públicos a las Juntas Departamentales. Esto deberá entenderse en lo que respecta a un servicio en crecimiento desde las dos décadas anteriores: el transporte público.

Hubo durante estas casi seis décadas importantes cambios en los sectores partidarios gobernantes, incluido el triunfo del Partido Nacional por primera vez en cien años, un creciente gobierno autoritario que gobernó en la cornisa de la legalidad y finalmente, una Dictadura Militar (1973-1984). Sin embargo, no se hallan conflictos territoriales que hubieran sido resueltos con estos institutos a lo largo de los 56 años de su vigencia. Hice referencia que sólo hubo 4.

Entonces, ¿qué fue del conflicto local? En la última sección me ocupé de mostrar alguna evidencia de que no parece razonable suponer que habrían dejado de existir a pesar de que no se hayan expresado en el marco del diseño institucional. La pugna por una mayor jerarquía parecería haberse dirigido hacia el despliegue del Estado Social. Mayor ciudadanía social a cambio de no innovar la ciudadanía política. Esta lectura general del proceso parecería ser consistente con la poca relación que tuvieron la localización de las agencias del bienestar en relación al factor demográfico. Hacia finales de 1960, las segundas ciudades en cada departamento tenían estructuras locales de bienestar diversificadas pero no contaban con mayores poderes de gobierno y de administración. La hipótesis que se plantea es que las categorías espaciales de lo local pasaron al diseño institucional del Estado Liberal, y a la vez ingresaron al diseño de los organismos prestadores del Estado Social, contribuyendo a la producción social del territorio. Uruguay avanzó pionera y extensamente en la desmercantilización de la provisión del bienestar, tal como se ha mencionado por varios autores (Mesa-Lago, 1986; Martínez-Franzoni, 2007), pero no lo hizo en forma universalista ni tampoco corporativa. Lo hizo en forma territorializada en una forma tal que inhibió el desarrollo de una “democracia multinivel”, tal como se fuera gestando luego de la Guerra en los países europeos (Sellers, Lindström, & Bae, 2020).

Referencias bibliográficas

- Altessor, C., & Baracchini, H. (2004). *Historia del ordenamiento territorial del Uruguay durante el siglo XX*. Montevideo: Instituto de Historia de la Arquitectura, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República.
- Alvarez Lenzi, R. (1986). *Fundación de centros poblados en el Uruguay*. Montevideo: Facultad de Arquitectura, Universidad de la República.
- Armand Ugon, E. (1933). *Compilación Nacional de Leyes y Decretos 1825-1930*. Montevideo, UY: Imprenta Oficial, Presidencia de la República.
- Banegas, I., & Pandolfi, J. (2023). Migración interna en Uruguay: 1908-1963. Em T. Fernández, & S. Vanoli, *Territorios, bienestar y migración: Uruguay en la primera mitad del siglo XX* (pp. 187-206). Rivera, UY: Núcleo de Estudios Interdisciplinarios sobre Sociedad, Educación y Lenguaje en Frontera (NEISELF), Centro Universitario Regional Noreste, Universidad de la República.
- Baracchini, H. (1977). *Historia de las comunicaciones en el Uruguay*. Montevideo: Instituto de Historia de la Arquitectura, Facultad de Arquitectura/ Ediciones Universitarias, Universidad de la República .
- Barreto, I. (2011). *Estudio biodemográfico de la población de Villa de Soriano*. Montevideo: CSIC, Universidad de la República.
- Barrios Pintos, A. (2000). *Historia de los pueblos orientales. Tomo II. De Espinillo (hoy Dolores) a la Villa de la Unión*. Montevideo. : Ediciones de la Banda Oriental y Ediciones de la Cru.
- Barrios Pintos, A. (2000[1972]). *Historia de los pueblos orientales. Tomo I*. Montevideo: Libros de la Academia.
- Barrios Pintos, A. (2009). *Historia de los pueblos orientales. Tomo III: de la Guerra Grande a 1900*. Montevideo: Tradinco.
- Bertoni, R. (2011). *Energía y desarrollo: la restricción energética de Uruguay como problema (1880-2000)*. Montevideo: CISC, Biblioteca Plural / Ediciones Universitarias, Universidad de la República.
- Braudel, F. (1958). Histoire et sciences sociales. La longue durée. *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*, 13e année(4), 725-753.
- Briggs, A. (1961). The Welfare State in Historical Perspective. *European Journal of Sociology / Archives Européennes de Sociologie*, 2(2), 221-258.
- Cardoso, F. H., & Faletto, E. (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México, D.F.: Editorial Siglo XXI.
- Cocchi, M. A., Klaczko, J., & Rial, J. (1977). *El proceso de poblamiento de Uruguay en los siglos XVIII y XIX. Documento de Trabajo n°20*. Montevideo: Centro de Informaciones y Estudios Sociales del Uruguay (CIESU).
- de Souza, M., & Fernández, T. (2022). La frontera noreste. Em T. Fernández, S. Vanoli, & A. Wilkins, *Estado, poblamientos y estructura social: Uruguay desde la Colonia al Siglo XX* (pp. 45-68). Rivera, UY: Núcleo Interdisciplinario de Estudios sobre Sociedad, Educación y Lenguaje en Frontera(NEISELF), Centro Universitario Regional Noreste, Universidad de la República / Editora AGZ.
- Farinha, M., Marinoni, M., Oviedo, M. J., & Saravia, M. (2018). *Análisis legislativo sobre la descentralización en materia departamental y municipal*. Montevideo, UY: Dirección de Descentralización e Inversión Pública, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Presidencia de la República. Fonte: https://otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docsBiblioteca/05_Legislativo.pdf

- Favaro, E. (1957). *El Congreso de las Tres Cruces y la Asamblea del Año XIII. Antecedentes y consecuencias*. Montevideo: Apartado de la Revista del Instituto Histórico y Geográfico del Uruguay.
- Fernández, T. (2022). *Estructuras locales de bienestar a mediados del siglo XX en Uruguay*. Rivera, UY: NEISELF, CENUR Noreste, Universidad de la República.
- Fernández, T. (2022). La relación entre el Estado, los poblamientos y la estructura social en Uruguay (1750-1960). Em T. Fernández, S. Vanoli, & A. Wilkins, *Estado, poblamientos y estructura social* (pp. 7-16). Rivera, Uruguay: Núcleo de Estudios Interdisciplinarios sobre Sociedad, Educación y Lenguaje en Frontera (NEISELF), Centro Universitario Regional Noreste, Universidad de la República / Editora AGZ.
- Fernández, T. (2022). Localidades indianas. Em T. Fernández, S. Vanoli, & A. Wilkins, *Estado, poblamientos y estructura social: Uruguay desde la Colonia al siglo XX* (pp. 69-82). Rivera, UY: Núcleo de Estudios Interdisciplinarios sobre Sociedad, Educación y Lenguaje en Frontera (NEISELF) / Centro Universitario Regional Noreste, Universidad de la República / Editora AGZ / CSIC.
- Fernández, T. (2022). Poblamientos "liberales" e "informales" hasta 1911. Em T. Fernández, S. Vanoli, & A. Wilkins, *Esto, poblamientos y estructura social* (pp. 83-110). Rivera, UY: Núcleo de Estudios Interdisciplinarios sobre Sociedad, Educación y Lenguaje en Frontera (NEISELF), Centro Universitario Regional Noreste, Universidad de la República.
- Fernández, T. (2023). La atención pública de la salud en el interior de Uruguay hasta mediados del siglo XX. Em T. Fernández, & S. (. Vanoli, *Territorios, bienestar y migración: Uruguay hasta mediados del siglo XX* (pp. 71-104). Rivera, UY: Núcleo de Estudios Interdisciplinarios sobre Sociedad, Educación y Lenguaje en Frontera (NEISELF), Centro Universitario Regional Noreste, Universidad de la República.
- Fernández, T., & Vanoli, S. (. (en prensa). *Territorios, bienestar y migración: Uruguay hasta mediados del siglo XX*. Montevideo, UY: NEISELF, CENUR Noreste, Universidad de la República / Tradinco Ediciones.
- Fernández, T., Vanoli, S., & Wilkins, A. (2022). *Estado, poblamientos y estructura social: Uruguay desde la Colonia al siglo XX*. Rivera, UY: Núcleo de Estudios Interdisciplinarios sobre Sociedad, Educación y Lenguaje en Frontera (NEISELF), Centro Universitario Regional Noreste, Universidad de la República / Editora AGZ / CSIC.
- García Ayluardo, C. (. (2010). *Las reformas borbónicas, 1750-1808*. México, CDMX: CIDE / FCE / CONACULTA / INHERM / Fundación Cultural de la Ciudad de México.
- Gutiérrez, F. (2021). *La descentralización departamental y local en el Uruguay*. Montevideo, UY: Fondo de Cultura Universitaria.
- HD. (1929). *Ensayo de Historia Patria de HD (Hermano Damasceno)*. Montevideo: Barreiro.
- HD. (1956). *Ensayo de Historia Patria (Hermano Damasceno) Tomo II*. Montevideo: Barreiro y Ramos.
- King, G., Keohane, R., & Verba, S. (2000). *El diseño de la investigación social: la inferencia en los estudios cualitativos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Klazcko, J. (1981). *El Uruguay de 1908: su contexto urbano-rural, antecedentes y perspectivas*. Montevideo: CIESU. Cuaderno nº42.
- Konetzke, R. (1984). *América Latina. II. La época colonial*. Madrid: Siglo XXI editores de España SA.
- Lefebvre, H. (2013 [1974]). *La producción del espacio*. Alcobendas, Madrid: Colección entre líneas. Editorial Capital Swing.
- López Lomba, R. (1905). *Anuario Estadístico de la República Oriental del Uruguay. Libro XVIII. Tomo I. Censos de Población de la República 1852-1900*. Montevideo, UY: Dirección General de Estadísticas, Presidencia de la República.
- Martínez Caonda, V. (2023). La vivienda social en el territorio uruguayo hasta el Plan Nacional de Viviendas. Em T. Fernández, & S. Vanoli, *Territorios, bienestar y migración: Uruguay en la primera mitad del siglo*

- XX (pp. 131-162). Rivera, UY: Núcleo de Estudios Interdisciplinarios sobre Sociedad, Educación y Lenguaje en Frontera (NEISELF), Centro Universitario Regional Noreste, Universidad de la República.
- Martínez, E., & Altmann, L. (2016). *Entre la macrocefalia estructural y el policentrismo emergente. Modelos de desarrollo territorial en Uruguay (1908-2011)*. Montevideo: Biblioteca Plural, Comisión Sectorial de Investigación Científica, Ediciones Universitarias, Universidad de la República.
- Martínez-Franzoni, J. (2007). *Regímenes de Bienestar en América Latina. ¿Cuáles y cómo son?* San José de Costa Rica: Fundación Carolina / Universidad de Costa Rica.
- Mesa-Lago, C. (1986). Social Security and Development in Latin America. *CEPAL Review*, 28, 135-150.
- Paasi, A. (1986). The institutionalization of regions: a theoretical framework for understanding the emergence and the constitution of regional identity. *FENNIA*, 164(1), 105-145. doi:10.11143/9052
- Pinto, A. (1970). Naturaleza e implicaciones de la "heterogeneidad estructural" de la América Latina. *El Trimestre Económico*, 83-100.
- Regencia Provisional del Reino. (1841). *Recopilación de las Leyes de los Reinos de las Indias mandadas a imprimir y publicar por la magestad católica del Rey Don Carlos II. Quinta Edición*. Madrid: Roix Editor, impresor y librero.
- Rodrigues, R. (2010). *Gobierno Local y Estado de Bienestar: regímenes y resultado de la política social en Brasil*. Salamanca: Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca.
- Sellers, J., & Lindström, A. (2007). Decentralization, Local Government, and the Welfare State. *Governance: An international Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20(4), 609-632.
- Sellers, J., Lindström, A., & Bae, Y. (2020). *Multilevel Democracy. How Local Institutions and Civil Society Shape the Modern State*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Shields, R. (2013). *Spatial Questions. Cultural Topologies and Social Spatialisation*. Thousand Oaks, CA, US: Sage.
- Supervielle, M. (2008). Apuntes sobre las categorías del entendimiento. Em D. d. Sociología, *El Uruguay desde la Sociología. Volumen VI* (pp. 95-118). Montevideo, UY: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Vanoli, S. (2023). La Seguridad Social en Uruguay hasta la creación del BPS. Em T. Fernández, & S. Vanoli, *Territorios, bienestar y migración: Uruguay en la primera mitad del siglo XX* (pp. 49-70). Rivera, UY: Núcleo de Estudios Interdisciplinarios sobre Sociedad, Educación y Lenguaje en Frontera (NEISELF), Centro Universitario Regional Noreste, Universidad de la República.
- Wilkins, A. (2022). *Educación Primaria entre 1900 y 1950*. Rivera, UY: Documento de Trabajo NEISELF, CENUR Noreste.