



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



Ciencias Sociales
Universidad de la República
URUGUAY

METODOLOGÍA GENERAL DEL PROYECTO “TERRITORIOS, ESTRUCTURAS DE BIENESTAR Y DESIGUALDAD SOCIAL”

Abstract

Este documento presenta las definiciones metodológicas generales que orientaron los diversos análisis realizados en el Proyecto “Territorios, estructuras de bienestar y desigualdad: Uruguay 1960 a 2011” financiado por la CSIC (no.491/20)

Tabaré Fernández (coord.);Israel Banegas;Carolina Bazzi;Reto Bertoni;Maximiliana Cedrés;Mauricio de Souza;Gabriela Guevara;Virginia Martínez;Jimena Pandolfi;Sofía Vanoli;Andrés Wilkins
tfaguerre@gmail.com

DOCUMENTO DE TRABAJO 01/23
Rivera, CENUR Noreste, Enero de 2023

Índice

1.	Presentación.....	2
2.	Unidad de análisis.....	3
2.1.	Dos definiciones oficiales.....	3
2.2.	Toponimia y localidad.....	4
2.3.	Localidad como centros de servicio.....	5
2.4.	Localidad: género y especie.....	6
3.	La primera línea de base: 1908.....	7
3.1.	Problemas de las fuentes.....	7
3.2.	Integración de fuentes.....	8
3.3.	Conformación de la base 1908.....	9
4.	El panel de localidades 1908 a 2011.....	10
	Los problemas de los Censos 1975 y 1996.....	10
4.1.	La definición de las localidades en los Censos 1963, 1985 y 2011.....	10
5.	La estructura lógica: variables independientes, dependientes y precedencia temporal.....	12
6.	Indicadores de bienestar.....	13
6.1.	Seguridad social.....	14
6.2.	Atención primaria de salud.....	15
6.3.	Educación Primaria y Primer Ciclo de Secundaria.....	17
6.4.	Provisión eléctrica para uso doméstico.....	17
6.5.	Vivienda social.....	18
	Referencias bibliográficas.....	21

1. Presentación

Este documento presenta una visión general de la estrategia metodológica adoptada para los distintos trabajos emprendidos en las diferentes etapas del proyecto. La descripción de la relación de la administración estatal y de los privados con los procesos fundacionales en las diferentes épocas, y la elaboración de una tipología (presentada en los capítulos 5 a 10) han sido desarrollados con base en una estrategia multimétodo que combinó fuentes de información secundarias documentales (mapas, documentos oficiales y marco legal) y estadísticas (Censos de Población 1908 y de 1963, toponímicos oficiales).

El primer problema metodológico fue la determinación de la unidad de análisis. En el proyecto que enmarca esta publicación se expuso que nos abocaríamos a las *localidades*, aunque esta definición primera no nos circunscribía a un análisis “urbano”, en el sentido de la distinción habitual en la sociología entre “urbano” y “rural”. Sin embargo, el principal problema era la multiplicidad de perspectivas teóricas para la definición de localidad, muchas veces complementarias y otras antagónicas. Las referencias de la Geografía Humana adoptadas conceptualizan que por “localidad” ha de entenderse un espacio geográfico delimitado institucionalmente; la Historia nos presenta evidencia de que tales delimitaciones institucionales tuvieron importantes cambios porque la forma del “Estado” no fue única, ni siquiera estable; y la Sociología nos presenta que las instituciones cristalizan temporalmente el resultante de esquemas de acción que los actores adoptaron o impusieron en la medida en que eran eficaces para dirimir conflictos distributivos.

El segundo problema metodológico tuvo relación con las observaciones. En razón del objeto construido, la estrategia metodológica enfrentó un problema importante sobre las fuentes de información. Habiendo descartado la producción primaria de datos (por ejemplo, mediante trabajo en archivos), la investigación quedó restringida al uso de fuentes secundarias de diverso tipo, muchas de ellas resultados de investigaciones anteriores en Historia, en Demografía o en Sociología. No en vano, la más simple tarea de conformar un listado de “localidades” resultó en nada sencilla, requiriendo de múltiples triangulaciones entre fuentes documentales, otras investigaciones, consulta a expertos y revisión de la información censal disponible.

El tercer problema metodológico refiere a la estructura o papel lógico de las variables independientes y dependientes. El planteamiento del problema identificó a las estructuras locales de bienestar como el objeto fundamental de la descripción pero también de la explicación de dos formas de expresarse la desigualdad social: la migración y la pobreza. Esta pretensión causal requirió construir la información con base en una temporalidad rezagada de las estructuras respecto a la observación de las dos variables dependientes.

El cuarto problema metodológico abordado fue la operacionalización de los conceptos en indicadores que pudieran ser observables en una amplia diversidad de fuentes de información y para más de 200 años de historia. Claramente, nos enfrentamos a un ejercicio de comparación histórica. Siendo consecuentes con la definición historicista de la institucionalización de territorios, solo fue posible una definición general que debió ser especificada en cada período histórico y que luego quedó acotada por las mismas características de cada fuente de información.

2. Unidad de análisis

El estudio de las localidades como entidades territoriales proveedoras de bienes y servicios que satisfacen necesidades básicas no constituye un área de acumulación sistemática de investigación en las Ciencias Sociales, tal como puede constatarse de la revisión de antecedentes. Por un lado, el análisis del bienestar y en particular de la pobreza rara vez incluye, entre sus determinantes, el nivel de análisis de la localidad (Fernández, Borrás, & Ezquerro, 2017). Por otro lado, el estudio de las localidades ha evolucionado hacia una clara necesidad de establecer conexiones teóricas y testeos empíricos con los procesos históricos de regionalización y con los procesos nacionales ligados a los modelos de desarrollo (Martínez & Altmann, 2016; Rodríguez-Miranda & Menéndez, 2020).

El primer problema en ese marco ha sido definir teórica y luego empíricamente qué es una localidad. Dedicaremos un primer apartado a presentar dos nociones con distinta amplitud que se encuentran en publicaciones oficiales y, podría decirse, aún vigentes en el país. Luego discutiremos una noción peculiar que denominamos “toponímica” que se encuentra en forma aislada en la bibliografía pero que resulta mucho más antigua y exhaustiva. En tercer lugar, citamos la noción elaborada por CLAEH/CINAM en 1963. Finalizaremos proponiendo una noción genérica de localidad.

2.1. Dos definiciones oficiales

En Uruguay ha habido dos enfoques explícitos sobre este punto, y un tercero que podría decirse implícito. El primero ha sido un criterio legal “estricto”: es una localidad aquella que ha sido establecida como tal a través de una Ley o de un Decreto. El Instituto Nacional de Estadísticas (INE), en una publicación ya probablemente desactualizada, había identificado 174 localidades así creadas (INE, 2008). Sin embargo, este listado presenta algunas “relatividades”. Por razones urbanas, los pueblos y villas creados dentro del Departamento de Montevideo, comenzando por Cosmópolis establecida en 1834, no están contempladas en forma independiente sino subsumidas dentro de la ciudad de Montevideo. Otras entidades de población de considerable densidad demográfica tampoco están contempladas como localidades, por ejemplo Solymar, que tendrá existencia legal recién al ser incorporada como barrio de la novel Ciudad de la Costa, creada en 1994. El documento oficial de 2008 también resulta limitado cuando se trata de un análisis histórico. Por ejemplo, Colonia Valdense es constituida legalmente como “pueblo” en 1951, prácticamente un siglo después que se asentara la inmigración valdense en este territorio y desarrollara a partir de la colonización agrícola dos urbanizaciones: La Paz y Colonia Valdense. Finalmente, la definición jurídica de la localidad constituye un caso extremo del concepto de institucionalización del territorio por el cual se restringe a la administración estatal esta potestad en forma exclusiva. Esta noción es consistente con una doctrina: aquella establecida por las Leyes de Indias y continuada en nuestra legislación.

Ahora bien, existe también en nuestras estadísticas una noción más amplia de localidad. En el Censo de 1963, la entonces Dirección General de Estadísticas y Censos (DGEC) del Ministerio de Hacienda, expresó una primera clasificación¹ de lo que desde entonces se llaman “entidades de población”. Esta clasificación fue presentada como una ordenación de dos criterios:

“en primer lugar, su valor demográfico, es decir la entidad cuantitativa de la población y de la vivienda; en segundo término, todo el excedente se ha clasificado buscando tipificar la realidad geográfica y productiva que actúa como condicionante de dichos afincamientos”. (DGEC, 1964, p. 22)

El ordenamiento de “entidades de población” define la primera categoría como “Caserío” sobre la base de un umbral de separación promedial de 100 metros entre una vivienda de otra y un umbral mínimo aproximado de 10 viviendas. El criterio no estableció la geometría de esta distribución espacial de las viviendas, el cual podría seguir distintos patrones, tanto una figura irregular como también un segmento de recta de 1 kilómetro. Sin embargo, la identificación agregó un elemento identitario sin especificar la operacionalización: los habitantes debían reconocerse como miembros de un mismo colectivo. Los siguientes estratos ordenados son los centros poblados,

¹ Indicamos primera porque no se ha hallado en las publicaciones oficiales de los Censos de 1852, 1860 ni en 1908 indicación alguna en esta materia.

pueblos, villas y ciudades. Es interesante que al distinguir el centro poblado del caserío la primera propiedad diferenciadora sea la densidad demográfica (aunque no se establece el umbral). Sin embargo, se agrega una propiedad que no estaba considerada ni dentro del aspecto demográfico ni dentro del aspecto productivo ni del geográfico: la dotación de servicios. Tampoco están definidos por comprensión o extensión qué y cuáles son los servicios considerados.

Esquema n° 1. Operacionalización del concepto de entidades de población. Censo 1963

Categoría	Operacionalización
Caserío	“Se considera al agrupamiento mínimo aproximado de 10 viviendas que se encuentran separadas entre sí una distancia promedial de 100 metros”.
Centro poblado	“Para definirlo se parte de considerar un agrupamiento de mayor densidad de población que el anterior, pero que fundamentalmente cuenta con mayor categoría y número de servicios a la población. Puede considerarse un pueblo incipiente en formación”
Pueblo	“Responde al concepto legal vigente”
Villa	“Misma consideración”
Ciudad	“Misma consideración”

Fuente: DGEC, 1963 páginas 22 y 23.

Ahora bien, dicha publicación agregó otras categorías en las que no primaba el criterio demográfico (de umbrales mínimos de densidad) sino el productivo. Se trata de seis entidades: colonia (agrícola o agropecuaria); zona de huertos o chacras; puerto; campamento; balneario; estancia y parada de ferrocarril.

El organismo oficial contempla una categoría “viviendas aisladas” a la que define como “viviendas separadas totalmente de los agrupamientos rurales. Vale decir que no entran dentro de ninguna de las clasificaciones consignadas”. Reafirma luego que es residual.

Finalmente, se agregan dos categorías adicionales cuya definición se desprendería de la geografía física, tales como “islas”, o “bahías”. El documento de la DGEC aclara que se trata de una enumeración no taxativa. Cabe acotar que al final de cada uno de los boletines departamentales, la DGEC incluyó una lista de las “entidades de población del departamento”, cada una con su categorización. Sin embargo, en estos listados no figuran sistemáticamente aquellas consideradas “viviendas aisladas”, aunque sí las “estaciones de ferrocarril”, “las zonas de chacras”, las “colonias” y “campamentos”. En total, las publicaciones departamentales del Censo de 1963 identificaron 1118 “entidades de población”, de las cuales el estudio cartográfico e histórico permitió identificar 1101, número que será adoptado como localidades 1963.

2.2. Toponimia y localidad

En una publicación posterior, hecha en 1971 por la DGEC y dirigida por su Director, el Cr. Hugo Davrieux, denominada “*Índice toponímico de los lugares poblados del Uruguay*”, la noción de localidad resulta a todas luces distinta, cuando se constata que, a pesar de estar expresamente indicado que la base empírica es el Censo de 1963, se listan 5209 localidades. Al comparar en la propia lista las localidades reportadas se encuentra que para 4091 sólo está registrado su nombre y la sección censal. Se desprende así que el criterio que organizó el listado es el “toponímico”, el cual no es novedoso en la bibliografía sobre poblamiento. Sin embargo, el Índice de Davrieux no incluye ninguna nota metodológica sobre (i) el origen de los nombres y la forma de dirimir entre nombres distintos para un mismo espacio si los hubiera; (ii) la fecha histórica en que tal nombre fue registrado (contemplando cambios de nombre en el tiempo); ni (iii) los criterios establecidos para incluir o no en el listado un espacio geográfico que recibe el nombre. Esto permite hacerse una idea más clara de que este tercer criterio operacional de localidad resulta el más complejo y el más ambiguo de todos los que se encuentran a disposición.

La más renombrada publicación que emplea el criterio toponímico se corresponde al “Diccionario Geográfico del Uruguay”, cuyo autor fue el maestro y geógrafo Orestes Araújo. Tuvo una primera edición en 1900 y una segunda en 1912, corregida y aumentada. Claramente, el objetivo fue listar espacios geográficos con nombre propio: arroyos, costas, cerros, sierras, ríos, lagos, lagunas y también poblados. Dentro de estos, el autor consideró aquellos ya establecidos por la época (fueran o no oficiales) así como también “proyectos urbanísticos” que habían

sido presentados a través de la prensa, por ejemplo. Ahora bien, tampoco aquí es posible identificar un criterio explícito para nombrar un poblamiento.

2.3. Localidad como centros de servicio

La Sección B del estudio monumental realizado por el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) para el Ministerio de Ganadería en 1962, *“Situación Económico Social del Uruguay Rural”*, tuvo por objeto la *“organización del territorio”* y se ocupó particularmente de dos unidades de análisis: la localidad y el área de influencia². Este informe fue un estudio empírico que tuvo en la localidad una de sus unidades de análisis. Respecto de las localidades, es de recordar que Uruguay no contaba con un Censo desde 1908, por lo que no existía un marco muestral que unificara los distintos relevamientos sectoriales o regionales de localidades que se hubieran realizado. En consecuencia, fue uno de los catálogos de poblamientos más extensos hechos luego del Diccionario Geográfico del Uruguay publicado por Orestes Araujo a principios de siglo (Araújo, 1912).

CLAEH/CINAM realizó un “fichero” en el cual *“para cada lugar [registró] la lista de servicios disponibles en el momento (policía, justicia, enseñanza secundaria, preparatoria, industrial y agraria, salud pública, energía eléctrica, bancos, servicios agronómicos y veterinarios, centrales telefónicas, telégrafos, sucursales de correo, estaciones de ferrocarril y pistas de aterrizajes)”*. A esta ficha luego se le agregó información sobre la existencia de rancharíos según el Instituto Nacional de Viviendas Económicas (INVE), y se indicó qué pueblos o parajes existían en un radio de 15 kilómetros. Finalmente, se completó la información con la existencia y tipos de carreteras, existencia de servicios de ómnibus.

A las localidades identificadas con base en la combinación de los listados de localidades consideradas por cada organismo prestatario estatal o privado, se le agregaron *“todas las aglomeraciones de más de 250 habitantes (según listado del INVE) aún en el caso de que no tuvieran ninguno de los servicios nombrados”*. El universo quedó conformado por *“578 fichas”* (1963, pp. 244, Sección B, Anexo Metodológico I).

Lo novedoso y destacado respecto del problema de la unidad de análisis es su conceptualización superadora de la diferencia urbano/rural. La publicación sostiene que no tuvo por objeto *“un estudio de los núcleos urbanos en tanto tales, sino como centros de servicios”* (CLAEH / CINAM , 1963, pág. 163). Estos se conceptualizaron como proveedores no solo de una planta urbana específica (v.g. “las viviendas”, su eventual “amanzanamiento”, las calles y plazas), sino como centros de un “área de influencia”: *“[t]odo núcleo de bienes y servicios genera un haz de relaciones y crea determinadas áreas de convivencia o unidades territoriales de base; engloba y atiende población dispersa; le permite satisfacer en mayor o menor grado determinado tipo de necesidades”* (CLAEH / CINAM , 1963, pág. 163).

La finalidad última del estudio, lo explícita nitidamente, era la planificación del desarrollo regional, proponiendo un nuevo ordenamiento territorial como estrategia central, ideas que cobraban fuerza por aquel entonces impulsadas desde la CEPAL y del recientemente creado Instituto Latinoamericano de Planificación Económico y Social (ILPES), entidades ambas que vieron reflejo en la creación de la Comisión Inversiones y Desarrollo del Estado (CIDE) y posteriormente en la creación constitucional en 1967 de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). Así se expresaba:

“[E]ste enfoque tiene la finalidad de comenzar a ‘territorializar’ los problemas socio-económicos y esbozar una posibilidad de instaurar un espacio geográfico estructurado, instaurando unidades a acondicionar, en función de características geográficas, económicas, demográficas o socio-culturales. Pretende abordar la necesidad de un ordenamiento territorial, es decir una organización racional del espacio, que mediante la implantación de equipamientos apropiados, permita la explotación óptima de los recursos naturales y cree el marco más adecuado para el desarrollo humano de sus habitantes”.
(CLAEH / CINAM , 1963)

En síntesis, CLAEH/CINAM (1963) asentaron que localidades, vistas desde el territorio, se conceptualizaran como centros de servicio tanto para una planta urbana como para un área de influencia, la cual puede ser tanto

² En otros apartados fueron objeto de estudio las unidades “empresas agropecuarias”, “residentes”, “mercados de bienes” y “las regiones”.

rural, como incluir también otras áreas urbanas. El territorio está configurado como estructuras anidadas de localidades. Se hace preciso incluir las propiedades relacionales además de las propiedades absolutas o analíticas de cada localidad³. Ahora bien, cuando la observación se concentra desde la provisión de cada servicio analíticamente distinguido, se concluye que la delimitación de las áreas de influencia no es necesariamente congruente o coincidente en el territorio. El cruce de ambas perspectivas parece relevante a la hora de avanzar en un concepto que supere las limitaciones planteadas.

2.4. Localidad: género y especie

Conforme a esta revisión de criterios para definir una localidad, entendemos que debemos inscribir la noción de localidad en una definición genérica. Una localidad es *un tipo de poblamiento* en el espacio geográfico. Por lo tanto, deberemos conceptualizar qué entendemos por poblamiento.

En su acepción más general, tanto una como la otra noción concuerdan con la propuesta por la DGEC: **un conjunto de viviendas** que ocupan un espacio físico al cual se le ha dado un nombre. A su vez plantea esta primera definición el problema de distinguir cuándo estaríamos ante “viviendas aisladas” y cuándo estaríamos frente a un tipo de poblamiento. Para simplificar, podríamos utilizar el término “espacio habitado” para la categoría taxonómica superior “familia” y buscar precisar el género poblamiento antes de continuar con la especie “localidad”.

La diferencia entre la habitación del espacio y el poblamiento nos enfrenta a la determinación del umbral análogamente a como es planteado por la DGEC (i.e. la diferencia de “viviendas aisladas” y de “caserío rural”). Esto parecería hacer necesario una segunda propiedad genérica en el concepto. Un poblamiento está conformado tanto por un conjunto de estructuras arquitectónicas domésticas (i.e. varias viviendas) así como **una estructura mínima de servicios**. En el primer aspecto, existe una propiedad cuantitativa: un poblamiento implica (al menos) más de una vivienda. Sin embargo, la segunda propiedad agrega una cualidad, puesto que un conjunto de dos o tres viviendas (de cualquiera fuera el tipo) no sería una condición suficiente para determinar que existe un poblamiento en el territorio como categoría distinta a encontrar un territorio habitado. Precisamente, la tipología de CLAEH/CINAM que introduce la noción de “centros de servicio” establecía ese umbral mínimo de diferenciación y especialización funcional de la arquitectura localizada en un poblamiento: un almacén de ramos generales y una escuela rural. A través del primero se identifica la incorporación de un poblamiento a una red de distribución de bienes (integración al mercado privado), por la segunda se hace presente el Estado.

Si se hace abstracción de los aspectos específicos, lo que destaca esta idea es que un poblamiento es un conjunto de propiedades relacionales que vinculan las viviendas y los eventuales servicios, configurando en el territorio una diferencia entre lo doméstico (una vivienda y su predio donde se desarrolla la vida del hogar) y una arquitectura destinada a cumplir con funciones propias de la vida “extra- hogareña”. En el caso de CLAEH/CINAM estas funciones tenían por destinatarios a varios hogares y las relaciones establecidas adquirirían la *forma* de mercantiles (compra-venta) o la *forma* de relaciones de derecho (asistencia a la escuela). Detrás de estas dos formas de relación está una noción más general que es la noción de ciudad. Esta tiene en su origen la misma raíz que la noción de ciudadanía: esto es titularidad de derechos frente a otros más allá del espacio doméstico. Precisamente, el ejercicio de la ciudadanía civil requiere al menos de una esfera: el mercado (de bienes o de trabajo), eventualmente agregándosele otra esfera de la constitución de la voluntad colectiva (la ciudadanía política) y finalmente la esfera de los derechos sociales (Marshall, 1950). Con este fundamento, la relevancia de la noción de centro de servicios está en que permite detectar la diferenciación espacio doméstico / espacio ciudadano, aún en su mínima expresión de ciudadanía civil. El problema teórico de este concepto, sin embargo, está en su inscripción dentro de la economía capitalista, para el caso de Uruguay, podría decirse que resultará propia a partir de la década de 1870. Dicho en otras formas: los poblamientos de la época colonial, tanto en las indias españolas como en las tierras portuguesas del Brasil, comenzaron en muchas ocasiones por la aglomeración en torno a una capilla. Por lo tanto, resultaría anacrónico retrotraer aquella forma de “servicios” basado en el mercado y en el estado al período pre-capitalista. Pero se puede conservar la noción más general y abstracta que un poblamiento requiere una diferenciación funcional de la arquitectura en al menos dos funciones: viviendas y un servicio colectivo (que puede ser la “atención espiritual”).

³ Estos términos refieren a la clasificación de propiedades propuesta por Lazarsfeld y Menzel (1961)

Hasta lo establecido en el párrafo anterior, no podríamos diferenciar un poblamiento (el género) de una localidad (especie). Por lo tanto, debemos avanzar en una primera propiedad *específica*, y enunciar, por ejemplo, que la localidad es un tipo de poblamiento distintivo frente a los otros tipos que resulta de un ordenamiento, de una institucionalización, de la diferencia urbano/rural en el espacio físico. Una localidad no solo un conjunto de estructuras arquitectónicas y una estructura de servicios, sino también un trazado urbano (aunque no necesariamente uno planificado, ni menos aún un trazado oficial). Una localidad implica una discontinuidad, un límite entre lo urbano y lo rural, aun cuando este límite pueda ser impreciso, difuso, cambiante tanto en el tiempo como entre los sujetos que lo aplican.

Sin embargo, la localidad contempla también una segunda propiedad específica: una localidad resulta de la institucionalización de una diferencia que se replica dentro del trazado urbano, delineado entre los predios privados, y la configuración consiguiente de un lugar de uso común, público. La idea mínima de trazado tiene relación con una de las propiedades marcadas por las definiciones oficiales: la constatación de un *patrón* de separación entre las viviendas. Esta separación fue expresada por la DGEC como la observación de una distancia entre viviendas, dando por supuesto que tal existencia resultaba ser el umbral menos comprensivo. El Censo 1963, sin embargo, incorporó la observación de un segundo umbral para la identificación de un trazado: el amanzamiento y por complemento, la apertura de calles.

Estos elementos preliminares permitirán en cada uno de los siguientes capítulos formular una tipología de localidades. Los límites de estas distinciones se pondrán a prueba, tal como se apreciará al considerar el tipo “rancherío” y el “colonia agraria”, los cuales, provisoriamente a esta altura de la investigación, han sido catalogados como “localidad” el primero y como “poblamiento” el segundo. Se considerará hasta este momento a los rancheríos como localidades, ya que se testearán una serie de hipótesis de propiedades analíticas que son consideradas de rancheríos en las diferentes localidades. Por otra parte, las colonias agrarias, dado su carácter completamente abocado a la producción rural son consideradas como poblamiento.

3. La primera línea de base: 1908

Esta investigación requirió conformar un listado de localidades de base, fechado circa del III Censo de Población de 1908, que incluyera aquellas que cumplieran las propiedades enumeradas en la previa conceptualización de la unidad de análisis.

La complejidad de la operación dada por los problemas de umbral antes mencionados, se agregó que la identificación debería cubrir poblamientos fundados a lo largo de los 250 años observados. Históricamente, estas identificaciones han sido materia de los censos, es decir una operación de contabilidad realizada en un momento determinado. Sin embargo, y de forma estricta, recién el IV Censo de Población de 1963 permite contar con este listado por localidades. A continuación, se detallan las fuentes y limitaciones de las fuentes consultadas para los siglos XVIII y XIX.

3.1. Problemas de las fuentes

En el período colonial, en particular a consecuencia del Reinado de Carlos III, las distintas jurisdicciones de los territorios hispanos comenzaron a levantar “padrones” o “censos” de población con alguna frecuencia. Es el caso de Montevideo, Santo Domingo de Soriano y de Minas. El proyecto “Pueblos y Números del Río de la Plata” radicado en la Facultad de Ciencias Sociales⁴ relevó y sistematizó información sobre padrones coloniales, así como también de varios realizados desde el inicio de la Guerra contra la ocupación brasileña hasta después de la Guerra Grande: Canelones (1826 y 1836), Paysandú (1827), Soriano (1834 y 1836), Minas (1855). Estos trabajos tienen un gran valor demográfico dada la contribución que han tenido en el conocimiento de la historia económica y social del período: por ejemplo, han permitido describir cuán habitada estaba la campaña de la jurisdicción de Montevideo, previo incluso de la formación de poblados. Sin embargo, su carácter geográfico parcial no permite componer una lista de localidades del Uruguay.

⁴ Véase: <https://pueblosynumeros.cienciassociales.edu.uy/>. Consultado el 5/11/2021.

El naturalista español Félix de Azara recorrió el Virreinato del Río de la Plata entre 1781 y 1800 donde el gobierno le “encargó muchas y grandes comisiones” y que “*para desempeñarlas tuvo que hacer muchos y dilatados viajes, y que hice voluntariamente con el objeto de adquirir mayores conocimientos de aquellos países*”. Sus observaciones fueron publicadas bajo el título “Descripción e historia del Paraguay y del Río de la Plata”, primero en Madrid recién en 1847 y luego en Asunción en 1896 y Buenos Aires en 1953 (Azara, 1847[1953]). En el capítulo XVII, “Breve noticia de los pueblos y parroquias existentes en el Gobierno de Buenos Aires”, Azara incluyó un listado comentado de las localidades y su estimación de la población, que por su pretensión exhaustiva configura *de facto* el primer “relevamiento general del virreinato”. La primera estimación que este proyecto toma proviene de la fuente de Azara.

Las fuentes censales, por lo tanto, son inexistentes en sentido estricto hasta mediados del siglo XIX y aun así insatisfactorias. Uruguay tuvo su primer Censo General de Población en 1852, durante la Presidencia de Juan Francisco Giró y el segundo Censo en 1860 siendo Presidente Bernardo Prudencio Berro. Nos referiremos a este período en varios de los capítulos a lo largo del primero de los libros publicados: *Estado, poblamientos y estructura social*’.

El III Censo recién se levantó en 1908, es decir 48 años después y que el IV Censo se levantó en 1963, es decir 55 años luego. Sin embargo, y más allá del valor general que los Censos de 1852 y 1860 tienen, debe señalarse que la publicación a la que se tuvo acceso, hecha en el “Anuario Estadístico de la República Oriental del Uruguay”, Libro XVIII, y Libro XXXII de la Dirección General de Estadística, en 1905 (DGE-MH, 1905) tampoco cuentan con un catálogo de localidades. Ahí solo reporta habitantes para las capitales de los departamentos, y para algunas localidades en Canelones, Colonia, Maldonado y Soriano. En los demás departamentos solo se presentan agregados por Sección judicial. Por consiguiente, también estos dos Censos resultan parciales para nuestro objetivo.

En síntesis, dada parcialidad de las fuentes para los siglos XVIII y XIX, nos propusimos reconstruir el listado de localidades estableciendo tres momentos: hacia 1810 coincidente con la finalización del período Colonial; hacia el año de 1910, próximo a la fecha del III Censo de Población de Uruguay; y para el año de 1963, fecha del IV Censo de Población.

3.2. Integración de fuentes

La estrategia metodológica conllevó a la combinación de cinco fuentes de información. La primera es de tipo documental literaria y refiere a la obra de Aníbal Barrios Pintos “Historia de los Pueblos Orientales”, tomos I, II y III, historiografía que describe el proceso fundacional de 80 localidades hasta 1900 (Barrios Pintos A. , 2009; Barrios Pintos A. , 2000[1972]; Barrios Pintos A. , 2000). Para cada localidad mencionada se registraron los indicadores establecidos en las tipologías. La información codificada luego se digitó en una base de “tipologías”.

Tabla n° 1. Distribución de las localidades identificadas por Klaczko hacia 1908

	Sin estimado de población	Con estimado de población	Total
Sin categorizar	147	24	171
Estaciones	78	18	96
Pueblos, villas o ciudades	2	68	70
Total	227	111	338

Fuente: Klaczko (1981)

La segunda fuente es en parte documental y en parte demográfica. Consiste en el trabajo que Jaime Klaczko realizara entre 1977 y 1981 como parte de un grupo de sociólogos e historiadores que trabajaron en temas de demografía histórica en el Centro de Información y Estudios Sociales del Uruguay (CIESU) durante la segunda mitad de los años setenta (Klaczko, 1981; Cocchi, Klaczko, & Rial, 1977). Aquel autor no usó directamente los datos del Censo de 1908, sino que, siguiendo la convención ya utilizada en el Censo de 1900 (no oficial), publicó los totales de población por Sección Judicial en cada departamento, por lo que resultaba erróneo asignar este total sólo a la localidad cabeza de la Sección. La estimación del tamaño de la población, por lo tanto, fue hecha con

base en fuentes periodísticas de la época. En total identifica 338 localidades. A 70 de estas las cataloga según la jerarquía urbana oficial de la época (“pueblo”, “villa” o “ciudad”). A las restantes 268 las cataloga como Estaciones del Ferrocarril (96) o “Sin catalogar”.

En tercer lugar, se recurrió al documento “Toponimia y caracterización jurídica oficial de las localidades urbanas de Uruguay” presentado por el INE en 2008 con la totalidad de las localidades oficialmente reconocidas: 170 (INE, 2008).

En cuarto lugar, se recurrió al “Índice toponímico de centros poblados” publicado por Ariel Davrieux en 1972 con base en el IV Censo de Población (1963). Esta fuente tiene, sin embargo, problemas de consistencia precisamente con las localidades que surgen de trabajar con los microdatos censales, cuestión que será abordada en la siguiente sección.

En quinto lugar, se utilizó la base de estaciones de AFE –Administración de Ferrocarriles del Estado- con la información de las 177 estaciones de ferrocarriles construidas en Uruguay, ya sea que estén activas como inactivas actualmente. Igualmente, se complementó la información con lo recolectado en las observaciones de Orestes Araujo.

Finalmente, hacemos uso del IV Censo de Población y del II Censo de viviendas realizado en 1963. Por un lado, trabajamos con los microdatos recuperados por el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) y disponibles tanto a través de la Unidad de Métodos y Acceso a Datos (UMAD) de la Facultad de Ciencias Sociales⁵ como del Proyecto “Integrated Public Use Microdata Series” (IPUMS) del Institute for Social Research and Data Innovation” de la *University of Minnesota*⁶. Por otro lado, contamos con las publicaciones impresas denominadas “boletines departamentales” y la “cartografía”. Sin perjuicio de esta disponibilidad, un problema serio que enfrentó el equipo es que los microdatos carecen del diccionario de localidades, por lo que fue necesario un arduo trabajo de aproximaciones sucesivas de contraste entre microdatos y publicaciones para finalmente configurar la lista de localidades.

3.3. Conformación de la base 1908

La triangulación de estas fuentes documentales mostró varias inconsistencias. Se detallan a continuación las decisiones tomadas.

De las 170 localidades legales de la República, 69 habrían sido creadas o autorizadas por Ley o Decreto antes de 1908. Sin embargo, 12 no están identificadas como tales en el listado de Klaczko (1981). A su vez, este autor reporta 70 localidades formales a 1908, pero que 13 no habría obtenido tal status a 1908. Detectada esta inconsistencia, optamos por utilizar la categorización del INE (2008) por basarse en el Registro de Leyes y Decretos de la República.

Las inconsistencias entre las dos fuentes anteriores conllevaron a la consulta de dos fuentes suplementarias: el “*Diccionario Geográfico del Uruguay, Segunda Edición*”, publicado en 1912 por Orestes Araújo; y el “*Treatise on the South American Railways and the Great International Lines*”, autor Juan José Castro, publicado por el Ministerio de Fomento en 1893 (Castro, 1893).

En la lista de Klaczko (1981) se identificaron 35 localidades (que no tenían status legal hasta 1908) que tampoco estaban en Orestes Araújo (1912). De éstas, 23 recibirían codificación posterior (en los Censos desde 1963) y para las otras 12 no existe otra fuente entre las consultadas que las identifique.

En particular, las estaciones de ferrocarril recibieron un examen más detallado. Para 1908, Klaczko (1981) cataloga 96 localidades como “Estaciones de Ferrocarril”, de las cuales 7 no están referenciadas por Orestes Araújo (1912) ni tampoco hallamos codificación alguna posterior (ni para el Censo de 1963 ni para en el catálogo completo de localidades del INE publicado en 2013). Por su parte, Araújo (1912) releva 114 estaciones de ferrocarril consistentes con la base de datos disponible en AFE.

⁵ Vide: [UMAD – Unidad de Métodos y acceso a Datos | Facultad de Ciencias Sociales | Universidad de la República](#)

⁶ Vide: <https://international.ipums.org/international/index.shtml>

La tabla 2 presenta la conciliación final entre las fuentes. En total identificamos 355 localidades, de las cuales 69 tenían estatus legal a 1908 y 286 eran informales para esa misma fecha.

Tabla n° 2. Distribución final del status de las localidades a 1908 según la conciliación de las fuentes.

	Pueblos, Villas y Ciudades	Sin categorizar	Estaciones	Total
Fuente AFE	87	0	177	177
Fuente Klaczko	70	171	96	338
Fuente BP	59	40	0	99
Fuente Legal	69	NC	NC	69
Codificación final	69	286	0	355

Fuente: elaboración propia

4. El panel de localidades 1908 a 2011

Los objetivos específicos del proyecto implementados sucesivamente a través de la técnica del análisis de cluster para identificar estructuras locales de bienestar y luego, de las relaciones entre éstas la migración y la pobreza, exigen una definición *longitudinal* del universo de análisis en dos pasos, a los efectos de conformar una comparación longitudinal de las estructuras locales de bienestar.

Los problemas de los Censos 1975 y 1996

Originalmente, el proyecto se propuso realizar observaciones en cinco momentos, correspondiéndose con los censos levantados entre 1963 y 2011.

Sin embargo, en los tres primeros meses de trabajo del proyecto tuvimos que descartar la utilización de la fuente censal de 1975 y la de 1996, por razones distintas, pero igualmente inherentes a los objetivos.

El Censo de 1975, al igual que el de 1963, fue “recuperado” por un trabajo específico de consultoría que realizó el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) a comienzos de los años noventa y en el cual fue un actor clave el sociólogo y demógrafo Daniel Macadar. Sin embargo, el trabajo para 1975 no fue tan exitoso como con 1963, y varias variables no pudieron recuperarse, quedando con información “missing”. De hecho, toda la información ocupacional es inútil. Asimismo, no existe un catálogo de localidades ni publicaciones departamentales que permitan georeferenciar los códigos de la base de datos con una publicación y un mapa. Por lo tanto, resulta impracticable fusionar las localidades 1975 con el panel que nos proponíamos hacer.

El Censo de 1996 tiene un problema que afecta directamente a la unidad de análisis definida: ese año por razones que no están documentadas, el número de localidades se redujo desde las 633 identificadas en 1985 a 481, volviendo a incrementarse en 2011 hasta 617. Varias localidades que desaparecen en 1996, reaparecen en 2011. Hicimos varios ejercicios de identificación de localidades no codificadas en 1996 a partir de la sección judicial y segmento censal, con variado éxito, pero también con base en hipótesis “audaces”. Nuevamente, como no fue posible discutir la razonabilidad de las hipótesis y sobre todo, porque no se halló documentación detallada del cambio de criterio para identificar localidades, optamos por descartar también el Censo de 1996.

En síntesis, nuestro proyecto se concentró en la información que provenía de los Censos 1963, 1985 y 2011 para caracterizar tres momentos históricos específicos: el final de los cincuenta, el final de los setenta y comienzos de los dos mil.

4.1. La definición de las localidades en los Censos 1963, 1985 y 2011

Una primera definición del universo se realiza con base en los poblamientos existentes en los tres momentos de interés: (i) 1956; (ii) 1978; y (iii) 2004. Estas fechas se han definido en términos aproximados, antecediendo siete años respectivamente a los censos de población de 1963, 1985 y 2011. Dado que no existía en ninguno de los tres

tiempos aquellos, un catálogo de poblamientos (tampoco existe actualmente), la primera decisión fue establecer que serán considerados existentes aquellos que cada censo registró como “localidad”⁷. La tabla 1 informa la distribución de localidades en cada censo, incluyendo 1908.

Tabla n° 3. Integración del panel de localidades con base en los poblamientos identificados y validados en cada censo.

	1908	1963	1985	2011
N° de localidades	351	1.101	633	617
Localidades nuevas (frente al anterior censo)	SD	798	45	160
Localidades desaparecidas (respecto al Censo anterior)	SD	48	513	176

Fuente: elaboración propia con base en Klazcko (1981) y en los microdatos de los censos 1963, 1985 y 2011.

Una segunda definición viene exigida por la comparación longitudinal e implica conformar un panel de localidades para la ventana de observación 1963-2011. En los estudios longitudinales se encuentran dos grandes tipos de estrategias: las de tipo panel y las de tipo pseudo-panel. Estas se configuran a partir de la toma de decisión respecto de tres elementos: (i) el objeto de inferencia; (ii) la “mortalidad” del panel; y (iii) la emergencia de nuevas unidades.

Para este proyecto, nos inclinamos por una estrategia de tipo panel. Tal como hemos mostrado, las fuentes integradas proporcionaron un listado de 1158 poblamientos de los cuales 351 se correspondían con el levantamiento de Klazcko para el III Censo de Población de 1908 (Klazcko, 1981), 27 son estaciones habidas alguna vez por las distintas líneas de Ferrocarril y que fueron reportadas por el ente oficial, y 780 son localidades censales de 1963 sin los antecedentes anteriores. El mayor número de poblamientos estadísticamente identificados como localidades se corresponde al IV Censo de Población de 1963 (Fernández & Wilkins, 2019) y a los efectos de este trabajo, conformará la línea de base del estudio longitudinal.

La conformación del universo comparado se debe realizar tomando decisiones respecto del tratamiento de los nuevos poblamientos reconocidos en cada nuevo censo a partir de 1963 y resolviendo sobre aquellos que dejan de ser registrados como localidades⁸. Este es un aspecto particularmente problemático puesto que en 1996 el INE modificó las definiciones operacionales para luego restablecerlas, cuestión que generó una aparente discontinuidad en el catálogo de localidades.

La tabla 4 presenta para cada censo cuatro estadísticos que resumen la distribución de localidades definidas a partir del registro: (i) panel incremental a partir de 1963; (ii) panel decremental a partir de 1963; (iii) panel Cincuentenario (1963-2011), y (iv) panel centenario (1908-2011).

Tabla n° 4. Definición de los paneles para el análisis

	1908	1963	1985	2011
<i>En cada censo de población</i>	351	1.101	633	617
<i>Incremental</i>	303	1101	1148	1246
<i>Decremental</i>	303	1101	582	480

⁷ Aquí usamos el término más general de poblamientos definido previamente en Fernández, Vanoli & Wilkins (2022). Localidad es el término que utilizaba la Dirección General de Estadísticas y actualmente el Instituto Nacional de Estadísticas, para referirse a los poblamientos identificados como “zonas urbanas” en cada uno de los censos a partir de definiciones establecidas en 1963 que se han mantenido relativamente estable, con excepción de lo ocurrido para el Censo de 1996. Los términos “pueblo”, “villa”, “ciudad” y “centro poblado”, son categorías espaciales incorporadas a las leyes desde tiempos de la colonia (los tres primeros) o de la Ley 10723 de 1946, en el caso del último. Resultan de actos jurídicos de creación o de reconocimiento de un poblamiento.

⁸ La expresión utilizada implica aceptar que el poblamiento puede continuar existiendo, incluso con las mismas características demográficas e inmobiliarias, pero sin el estatus estadístico de “localidad”.

<i>Cincuentenario</i>	186	413	413	413
<i>Centenario</i>	186	186	186	186

Fuente: procesamiento propio con base en base localidades CSIC. En 1908 hubo 351 localidades registradas por Klaczko (1981), de las cuales 48 habrían desaparecido antes del Censo de 1963. Por eso, el panel incremental adjudica 303 localidades al primero de los censos del siglo XX. De las 47 Localidades nuevas de 1985 respecto de 1963, ocho desaparecen en 2011. De las 165 localidades nuevas en 2011 respecto de 1985, 67 estaban en el Censo de 1963. De ahí el total de 1246 localidades en el primero de los paneles.

El panel **incremental** es el más extenso. Considera los poblamientos del Censo 1963 y agrega los registrados por primera vez en 1985, y los registrados en 2011. Incluye las localidades desaparecidas de un censo para otro, así como las nuevas localidades creadas y registradas en los censos de 1985 y 2011. Cumple con lo comprometido en el objetivo específico número 2. Los análisis “cross-section” para cada momento identificado (circa 1956, 1978 y 2004), se harán inicialmente con este panel.

El panel **decremental** toma por la línea de base a las localidades registradas en 1963 y registra si están o no en los dos censos subsiguientes. Permite estudiar en particular la relación entre bienestar en un momento y la desaparición o continuidad de los poblamientos en el tiempo subsiguiente.

El panel **cincuentenario** incluye las localidades presentes en los censos de 1963, 1985 y 2011. Incluye localidades del panel centenario, pero también otras que fueron registradas por primera vez por el Censo de 1963.

El panel **centenario** incluye todas las localidades presentes en los censos de 1908, 1963, 1985 y 2011, cubriendo así un período de 103 años.

Cada panel tiene fortalezas y debilidades en términos de validez. Solo el panel centenario cumple con todos los requisitos lógicos para realizar una atribución causal, ya que es el único de los cuatro sobre el cual se pueden controlar incluso por las variables *antecedentes* (Gerring, 2012, pp. 235-247), sean de tipo globales, analíticas o estructurales (Hox, 2002, p. 2; Lazarsfeld & Menzel, 1961) que caracterizaron a las mismas localidades en períodos anteriores. Su mayor limitación consiste en que no puede inferirse al país ya que solo tiene aquellos poblamientos del siglo XIX que perduraron hasta el siglo XXI, sin que su propia supervivencia pueda ser objeto de explicación.

Sin embargo, el panel centenario afronta un factor de invalidez: no permite someter a prueba que la probabilidad de perdurar esté asociada a la antigüedad de la localidad, ya que solo se han incluido localidades con 100 o más años.

El panel cincuentenario se corresponde mejor con el período de interés del proyecto y por esta primera razón, resulta el más apropiado para hacer inferencias descriptivas sobre la evolución de la provisión de bienestar a nivel de las localidades a lo largo del período. Sin embargo, tiene la desventaja de que no es posible controlar por antecedentes, y comparte con el primero el problema del attrition.

El panel decremental trata explícitamente el “attrition” como una variable que permite modelizar intertemporalmente en términos de sobrevivencia y asociarlo a las propiedades que cada localidad tenía en el tiempo previo.

El panel incremental finalmente, permite describir las condiciones de surgimiento de nuevos poblamientos en términos de satisfacción de las necesidades.

5. La estructura lógica: variables independientes, dependientes y precedencia temporal

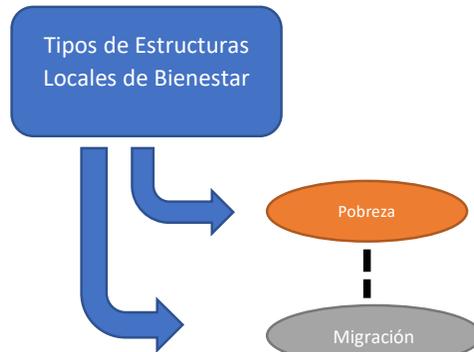
Este proyecto se propone como objetivo general contribuir a un análisis interdisciplinario de la conformación y cambio de las estructuras territoriales del bienestar en el país entre la década de 1960 y el comienzo del siglo XXI, con particular atención a la región de frontera entre Uruguay y Brasil.

Este objetivo general se desagregó en un conjunto de ocho objetivos específicos de los cuales 2 son de particular importancia para la definición de la estrategia metodológica. El segundo proponía “*georeferenciar las estructuras*

locales proveedoras de bienestar en los comienzos de la década de 1960, en periodos de diez años subsiguientes, integrando información de los cinco Censos de Población (1963, 1975, 1985, 1996 y 2011) con diferentes estadísticas sectoriales”. A su vez, el objetivo específico número 6 se comprometía a “analizar la asociación entre las estructuras locales de bienestar y los flujos migratorios y pobreza de cada localidad”.

El esquema lógico construido por lo tanto, asigna el papel de variable independiente a la estructura local de bienestar observada en la j-ésima localidad y a las variables de migración y de pobreza el papel de dependientes.

La pretensión causal asociada al sexto objetivo requirió en primer lugar, que las estructuras locales de bienestar



a identificar con base en el segundo objetivo, debieran registrar propiedades *cronológicamente precedentes* al movimiento de migración reciente. Tal como se expone en detalle en el capítulo sobre migración, nos focalizamos en considerar la migración reciente interna, esto es aquella ocurrida en los 5 años anteriores al registro censal. La medición de la pobreza se hizo con datos del propio Censo.

Ahora bien, si proponíamos que el nivel y tipo de estructura de bienestar propia de cada localidad fuera un factor desencadenante de la emigración (expulsor) o de la inmigración (atrayente), entonces tales propiedades debieron ser las existentes previo a la migración. En este sentido, consideramos que 7 años previos resultaba un tiempo razonable.

Esquema n° 2. Esquema lógico del proyecto y momentos históricos del análisis

	Momento 1: finales de los cincuenta	Momento 2. Finales de los setenta	Momento 3: comienzos de los dos mil
Período	Final del Neobatllismo	Dictadura Militar	
Pobreza	1963	1985	2011
Migración (reciente)	1958-1963	1980-1985	2006-2011
Estructuras locales de bienestar	Circa 1956	Circa 1978	Circa 2004

Fuente: elaboración propia

6. Indicadores de bienestar

Esta sección tiene por propósito reseñar las decisiones metodológicas principales adoptadas para el relevamiento de las prestaciones de bienestar en tres dimensiones fundamentales: (i) existencia; (ii) calidad; y (iii) antigüedad.

Toda la información relevada para cada uno de los cinco vectores se hizo con base en el nivel de análisis de menor agregación disponible: por ejemplo, escuela primaria, complejo de viviendas o usina eléctrica. En nuestra segunda publicación “Territorios, bienestar y migración: Uruguay hasta la segunda mitad del XX” (Fernández & Vanoli, 2023) detallamos los procedimientos seguidos para elaborar el primer catálogo de agencias prestadoras hacia el

primero de los momentos, 1956. El esquema n°3 presenta un panorama sintético de los relevamientos. Entre paréntesis se ha colocado la fecha precisa para la cual se obtuvo o se estimó la información.

Esquema n° 3. Síntesis de los indicadores de bienestar disponibles para cada momento del análisis

	Circa 1956	Circa 1978	Circa 2004
Seguridad Social	Registrada (1956)	Estimada (1979)	Registrada (2007)
Salud	Registrada (1954)	Registrada (hospitales) (1975) Estimada (policlínicas) (1974)	Registrada (1999)
Educación	Estimada (Primaria) (1956) Registrada (Secundaria) (1956)	Registrada (1976)	Registrada (1999)
Electricidad	Registrada (1956)	Registrada (1978)	Registrada (2004)
Vivienda	Registrada (1956)	Estimada (INVE) (1977) Registrada (MEVIR) (1978)	Registrada (2004)

Fuente: elaboración propia

Tal como se aprecia en el esquema n° 3, la matriz de información se conformó sea con registros directos del vector, sea con estimaciones hechas por distintas técnicas y fuentes. En los apartados que siguen se detallan las operaciones realizadas.

6.1. Seguridad social

El relevamiento sobre el despliegue territorial de las agencias estatales de la seguridad social fue hecho sobre la base de la reconstrucción histórica de cuatro de los principales institutos creados durante la primera mitad del siglo XX: la Caja Escolar (CE), la Caja de Jubilaciones de la Industria y el Comercio (CJIC), la Caja Civil (CC), y la Caja Rural (CR). En ese tiempo y hasta las iniciativas de centralización institucional, la información sobre cada Caja era generada de forma independiente, no existiendo un archivo general que haya acopiado las múltiples publicaciones ni tampoco las normativas internas de cada organismo. Para confeccionar los catálogos de agencias en el territorio se recorrió a tres tipos de fuentes.

La primera consistió en publicaciones periódicas de los propios organismos e informes técnicos elaborados con la finalidad de emprender reformas. La Biblioteca Nacional proveyó del más extenso repertorio para esta fuente documental.

Sólo para la Caja de Industrias fue posible reconstruir un catálogo con 41 “agencias”, “agencias independientes” y “sub-agencias” existentes en 1960 con base en una publicación hecha por el Instituto de Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (Veiga de Cicco, 1960, pp. 25,26).

Sobre la Caja Civil, que desde mediados de los años 20 había absorbido la Caja Escolar, pudimos constatar en sus boletines institucionales que solo tenía agencias en las capitales departamentales al final de la década del 50.

Sobre la Caja Rural, creada en la década del cuarenta, observamos a través de sus comunicaciones originales que tuvo varios problemas de institucionalización, y su despliegue territorial parece haber carecido de un fuerte apoyo político del Poder Ejecutivo. No fue posible encontrar un catálogo de agencias ni tampoco fue posible reconstruir uno a través de menciones aisladas hechas en los “Boletines” publicados por la Caja. Lo único que fue encontrado en uno de éstos, el número 4 publicado ya por el BPS en el año 1971, es una nota editorial en la que se planteaba el problema de que cuando la Caja Rural salió al interior, sobre 1953, se ubicó en "las capitales y ciudades más importantes de cada departamento" pero también procuró extender una "red de medianas y pequeñas agencias" que pretendía que a algunos kilómetros de todas las localidades hubiese una caja, y eso generó mucha exigencia sobre esas pequeñas agencias, a veces atendidas por un solo funcionario, por lo que a 20 años (la nota es de 1971), muchas de ellas habían cerrado (Caballero, 1971).

El segundo tipo de fuente, con la que reconstruimos el catálogo de agencias de seguridad social en el momento histórico circa 1980, fueron las resoluciones del período en que existió la Dirección General de Seguridad Social (DGSS) Entre 1973 y 1979 no fue posible encontrar publicaciones generales, ni aún parciales, que permitieran localizar las agencias. La documentación existente comienza en 1979. Se trata de las resoluciones aprobadas por

la DGSS entre 1979 y la reinstitucionalización del Banco de Previsión Social: más de 20 tomos que están en la Biblioteca Nacional. Sobre la base de las nominaciones hechas, se construyó un catálogo de agencias circa 1980 siguiendo las siguientes premisas: Supusimos que todas las sucursales de la Caja de Industria y Comercio identificadas en 1960 (que eran 41) seguían existiendo en 1980, e intentamos fundarlo en alguna resolución de la DGSS (por ejemplo, cuando se muda una agencia hay una resolución, o cuando compran un edificio, o cuando donan a un hogar de ancianos de alguna localidad donde hay agencia). Independientemente de esa búsqueda de pruebas, mantuvimos todas las agencias de 1960, aún cuando no encontráramos registro en las resoluciones para 1980. Estimamos que estaban activas porque tampoco hallamos una resolución de cierre. Además, fuimos agregando toda localidad encontrada en alguna de esas resoluciones que no apareciera en el listado original de 1960. Debemos reconocer que nuestra estimación tiene un problema importante, dado que no nos permite captar si hubo extensión de la red de agencias antes del periodo cubierto por la fuente en análisis. Como las resoluciones de la DGSS cubren de 1979 a 1987, se puede haber abierto una sucursal entre 1960 y 1979 y eso no lo pudimos chequear por falta de documentación. Creemos aún con esta debilidad, que es una estimación con mucha sensibilidad (las localidades identificadas con sucursal están bien identificadas), aunque con menor especificidad (podemos decir con menor seguridad que las localidades que marcamos como faltas de una agencia de seguridad social efectivamente no la tuvieron). Finalmente, en 1981 se halló una Resolución de la DGSS del 29 de junio de 1981 que disponía "*que el pago de prestaciones económicas en localidades del interior de la República en donde no exista dependencia de la Dirección a cuyo cargo está el servicio, será efectuado por la sucursal o agencia de la Dirección dependiente de la Dirección General que tenga instalada oficina*". Esto implica que desde ese momento las sucursales fueron de alguna manera unificadas en todos los trámites, sin importar la caja original a la que pertenecieran.

Para el tercer momento histórico, la fuente utilizada fueron las publicaciones de la Asesoría General en Seguridad Social del BPS para los años 2005, 2007 y 2009. Estos extensos documentos de reporte financiero, desagregan las prestaciones por agencia del BPS para las 22 agencias ("Gerencias") de 2005 (Asesoría Económica y Actuarial, 2005, p. 287), y de las 24 gerencias de 2009 (Asesoría Económica y Actuarial, 2009, pp. 269-271)

6.2. Atención primaria de salud

La conformación de un catálogo que registrara las unidades asistenciales donde se prestaba atención primaria de salud por parte del Estado fue realizada con base en seis fuentes distintas.

La primera consiste en obras académicas y crónicas sobre la medicina en Uruguay. Entre ellas, debe citarse a José Pedro Barrán (Barrán, 1992; 1993) y Antonio Turnes (2017), Díaz y Chabot (2022), entre otros. Los relatos nos permitieron conformar una primera lista de hospitales existentes antes de 1912, fecha de la creación por Ley de la Asistencia Pública Nacional (APN).

La segunda fuente consistió varias normas legislativas y decretos. A comienzos del siglo XX se identifican las Leyes de Presupuesto de la APN: (i) Ley 6894 para los años 1918 y 1919; (ii) Ley 7986 para el año 1926. En 1931 se crea el Consejo de Salud Pública, fusionado con el Consejo de Higiene y a fines de ese año se le fija por Ley 9098 el Presupuesto. La llegada de la crisis del 29 conllevó varios ajustes al gasto público con la finalidad de controlarlo y reducirlo (Ley 8935). La Constitución de 1934 modificó las reglas presupuestales y a partir de ese momento, los presupuestos de los entes autónomos ya no se aprobaban por Ley (sino por Decreto) y dejan de ser visibles desde el Registro Nacional de Leyes. Los gastos e ingresos de Salud Pública vuelven a visualizarse con la creación del Ministerio en 1935 y se incluyen en términos genéricos en sucesivas Leyes de Presupuesto. Para este trabajo se consultaron y registraron solo algunas de estas, Leyes N° 9639, 9791, 9812, 9892, y 10603 de 1944, que han sido trabajadas por parte del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (Azar, et al., 2009). En la década de 1950, el proyecto de presupuesto presentado en 1956 fue aprobado en 1957 para ese ejercicio (Ley 12376), pero no fueron localizados los planillados de gastos por inciso. Por lo que la información del anteproyecto consultado no constituye una fuente fidedigna para comprender los gastos finales.

La tercera fuente de información refiere a la Ordenanza 366 promulgada por Decreto en 1954 que refiere a la constitución de las jurisdicciones y distritos de la Atención Pública en el territorio. Para 1954 había 157 localidades en las que existía un centro de salud con una prestación de servicios de atención primaria en el sentido amplio adoptado aquí. El catálogo de unidades asistenciales incluye Hospitales departamentales, regionales y

nacionales, centros auxiliares (también denominados “hospitales rurales”), “maternidades”, “postas de auxilio”, y policlínicas.

La cuarta fuente son Resoluciones del Ministerio de Salud Pública aprobadas durante la Dictadura Militar. Si bien son normativas, tienen una naturaleza jurídica diferente en la medida en que se dictan sin control jurisdiccional. El período entre 1973 y 1984 estas resoluciones versaron mayoritariamente sobre destituciones. Al contrario de los restantes períodos, no se encuentran organigramas ni directivas sobre traslados o distribuciones. La reconstrucción de cuáles era las unidades asistenciales resultó de la identificación de éstas en diferentes tipos de normativas. En este contexto nos apoyamos en las siguientes normas:

Esquema n° 4. Normas de asignación presupuestal y organización de la atención de salud pública del período 1973-1984

Fecha	Norma	Materia
29/05/73	Resol. 555	Pagos a encargados de rayos X, indicando las Unidades Ejecutoras MSP
11/11/74	Orden Especial de Servicio 3671	Nueva clasificación programática del Inciso 12 MSP
25/11/74	Orden Especial de servicio 3674	Montos mensuales del rubro 1 para las Unidades Ejecutoras
1974 (s/f)	Fundamentos conceptuales del Plan Nacional de Salud	
11/12/74	Orden Especial de Servicio 3678	Determinación de las áreas rurales en que tienen asiento las policlínicas del MSP
6/08/75	Orden Especial de Servicio 3738	Montos mensuales de los rubros 1 y 2, que pueden disponer las unidades ejecutoras

Fuente: elaboración propia

Sin embargo, el catálogo de unidades asistenciales circa 1978 no pudo ser completado en forma directa. En particular, se identificaron en forma cruzada un total de 74 policlínicas, 36 menos que para 1954. No fue posible disponer de información hacia inicios de 1980. En el documento “Fundamentos conceptuales del Plan Nacional de Salud” de 1974, la línea de acción número 6, establece en el literal A “Sector estatal” algunas ideas que hacen pensar en una “racionalización de los servicios” :

“A nuestro entender, las principales causas del deterioro de la atención de la Salud que el Plan pretende corregir, son las siguientes: [...] 3) Duplicación, a veces multiplicación de servicios asistenciales. [...] 6) incompleto aprovechamiento geográfico; antieconómica utilización actual ellos servicios médicos y limitada capacidad operativa del sector. “

“Para corregir la existente duplicación o multiplicación de servicios asistenciales, es necesario adecuar y coordinar los distintos sectores prestatarios de acciones de salud. Enmarcado este criterio en la realidad económica y social del país, la solución más aceptable es la que toma como base las estructuras ya existentes, las que debidamente encuadradas dentro de normas precisas, permitan un aprovechamiento integral de las mismas, para lograr el mejor nivel posible de atención médico-odontológica, igualitaria para todo el país”.

“La policlínica zonal o el Centro Auxiliar, rural, periférico, sub-urbano, y de pueblos y ciudades pequeñas, cumplirán una medicina de tipo policlínica y de emergencia y para la aplicación de aspectos básicos de los programas higiénicos y sanitarios del Plan Nacional, referidos al individuo y al medio ambiente. Dependientes de la Dirección Regional e intermediados por el Centro Departamental, en ciertos lugares y por razones geográficas, de vías de comunicación o ambientales, tendrán un reducido número de camas para internación, la que siempre tendrá un carácter transitorio”.

La quinta fuente de información para completar un catálogo en el tercer momento fue originada en el libro de *Establecimientos de Salud en el Uruguay* publicado en 1999 por el Ministerio de Salud Pública. La información fue generada a través de un relevamiento específico de la autora con los responsables de cada unidad asistencial con la finalidad de rediseñar la atención de salud. Se contabilizaron 140 policlínicas. No fue posible acceder a un catálogo más próximo al 2004, puesto que no existe información pública en la ASSE.

La sexta fuente de información consistió en entrevistas semi-estructuradas con informantes calificados. Fundamentalmente el tema fue sobre las reformas de salud en la restauración democrática: constitución de la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) como servicio desconcentrado (1987), y posteriormente, la constitución de la ASSE ya como servicio descentralizado del Estado (2007).

6.3. Educación Primaria y Primer Ciclo de Secundaria

La conformación de la matriz de información para el vector educación básica requirió la combinación tanto técnicas cuantitativas como cualitativas provenientes de cinco tipos de fuentes.

En primer lugar, procedimos a conformar un archivo con las normativas educacionales dictadas desde 1877 hasta el año 2007. Incluimos tanto los decretos, las leyes expedidas por el Parlamento o normativa específica de Primaria, localizada en el museo pedagógico.

La segunda fuente es de tipo censal, Primaria realizó “censos escolares” en los años 1908 en conjunto con el Censo de Población, en 1928 y en 1976. En el caso del primero, fueron relevados los formularios censales originales, custodiados en el Museo Pedagógico Nacional, seleccionando un conjunto reducido de variables. La colección original está computa por un conjunto de 20 tomos diferentes (uno por departamento del interior, mientras que a Montevideo se le dedican dos tomos) donde se relevan las características edilicias, de asistencia, recursos humanos, docentes, ecológicas de todas las escuelas a 1908. Esta fuente de información nos permite acercarnos a un universo de todas las escuelas que hasta 1908 constituyen un total de 626 escuelas. El Censo de 1928 y de 1976 estaban publicados con listados por escuela y con información acotada. En los tres casos se conformaron bases de datos censales para luego agregar la información para el nivel de análisis escuela. En el caso de 1999, no se trató de un Censo sino de un nomenclátor confeccionado a partir de relevamientos permanentes hechos luego de la Evaluación Nacional de Aprendizajes en 6tos años (1996) y de la Reforma Educativa en Primaria.

La tercera fuente de información consistió en las Memorias institucionales del Consejo de Educación Primaria y Normal entre 1928 hasta 1956. Estas permitieron listar las nuevas escuelas creadas anualmente, los traslados de escuelas, las nominaciones y la matrícula. Sin embargo la información no es precisa para la década del 50, no habiendo resultado posible configurar el catálogo completo para 1956. Por esta razón se debió realizar una estimación de la presencia de las escuelas. Esta se realizó con base en una intrapolación que tomó los censos de 1928 y de 1976, así como las fechas de fundación de los Liceos de Secundaria. El primer criterio de imputación fue de conservación: las localidades que contaban con una escuela en 1928, también la tenía en 1956. El segundo criterio fue imputar escuelas en 1956 que a la vez hubiera estado en 1908 y en 1976, pero que no estaban registradas en 1928. El tercer criterio fue imputar escuelas si en la localidad había abierto un liceo antes de 1956, con base en cuatro criterios principales. El cuarto criterio fue imputar la existencia de una escuela si la localidad tenía al menos 50 habitantes menores de 14 años conforme al Censo de 1963.

La cuarta fuente consistió en una entrevista con un informante calificado por su larga trayectoria en Primaria, quien trabajo como maestro y, a su vez, administrativo desde mediados de los sesenta hasta finales de los dos mil en una Inspección Departamental de un departamento central. Nuestro principal interés esto radicado en su relato del cumplimiento de la norma de 1877 sobre la necesaria instalación de una escuela siempre que hubieran 50 habitantes en edad escolar.

En quinto lugar, la información sobre la fundación de Liceos fue extraída de la publicación hecha por el Consejo de Educación Secundaria y dirigida por Nahúm (2008).

6.4. Provisión eléctrica para uso doméstico

La elaboración de la matriz de información correspondiente a la provisión de energía eléctrica en las localidades utilizó como fuente principal las memorias anuales de UTE, Administración de las Usinas Eléctricas del Estado hasta 1931, Usinas Eléctricas y Teléfonos del Estado (hasta 1976), y Usinas y Transmisiones Eléctricas del Estado (desde entonces hasta la actualidad). Estas memorias están disponibles y bastante completas para los años 1943-1946 (Medina Vidal, Memorias de la UTE 1943-1946, 1947), 1952-1955 (Medina Vidal, 1955). Entre el año 1958 y el año 1973 deja de contarse con Memorias de la UTE, comenzando la serie a partir de este año con publicaciones anuales entre 1973 y 1980. En nuestro caso, se halló una publicación que compendia el período 1976-1984, que resultó de gran utilidad (Schwarz, 1984).

Se trata de una publicación de distribución abierta y pública, elaborado por el Directorio de la empresa estatal, para dar cuenta de su labor en el período correspondiente, incluyendo el balance económico-financiero. Allí es posible identificar la creación y gestión de “usinas eléctricas del interior”, obras de generación y transmisión,

detalles sobre la generación diesel autónoma, así como ejecución de planes de ampliación y transformación de usinas y también información sobre electrificación rural.

Con base en esta fuente ha sido posible reconstruir la existencia del servicio en la localidad en cada uno de los tres momentos definidos en el proyecto (c. 1956, c.1978, c. 2004), la antigüedad y la calidad de la prestación. En particular sobre la calidad se tuvo en cuenta si la localidad contaba con usina propia o si por el contrario, el fluido era suministrado desde otra localidad (sub-estación). La mejor calidad del suministro eléctrico provenía del Sistema Interconectado Nacional (SIN), considerando que la seguridad en la continuidad del servicio se asocia a ello.

La búsqueda de información en esta fuente presenta algunas dificultades dado que los cambios organizacionales en la empresa y la intención de cada Directorio de dar una impronta particular a “su memoria”. Por ejemplo, los años finales de cada memoria incluyen como realizaciones las obras adjudicadas así como las iniciadas, aunque no necesariamente completadas, inauguradas o puestas en funcionamiento. Esto es particularmente complejo dado que en 1946 hubo elecciones nacionales (en las que triunfa el candidato del Batllismo, Tomás Berreta) y en 1955 asumía el segundo Consejo Nacional de Administración bajo la Presidencia de Luis Battle Berres. En el caso de Memorias para el periodo 1976-1984 fueron escritas como “legado” de la obra de la Dictadura, ya al finalizar ésta.

Para completar la matriz de información fue necesario apelar a otras fuentes como revistas de divulgación de noticias de la empresa (años treinta), la publicación de UTE en conmemoración del cincuentenario de la empresa (1962), y también recurrir a informantes calificados de UTE para acceder a la fecha de cierre de centrales en localidades, vinculado a la conexión al Sistema Interconectado Nacional. Asimismo se consultó prensa local y algunas fuentes secundarias para discutir algunos registros.

Finalmente, para 2004 se llevó a cabo un ejercicio de consistencia contrastando la información recabada en “Memorias” con el Informe Final del Convenio DNE-FCS “Elaboración de un diagnóstico sobre los problemas de acceso a la energía eléctrica en Uruguay vinculados a condiciones de vulnerabilidad socioeconómica desde una mirada territorial”, publicado en 2013.

6.5. Vivienda social

La matriz de información sobre vivienda social en las localidades se generó por dos fuentes distintas. La primera refiere al Instituto Nacional de Vivienda Económicas (INVE). La segunda proviene del Movimiento por Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR).

6.5.1. La micro-urbanización de la primera mitad del siglo XX

Para dar cuenta de la representación del espacio que produjo el INVE y de su despliegue territorial realizamos un análisis documental de informes y memorias institucionales disponibles en el archivo del Instituto de Historia de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU/UDELAR), y, en base a la información allí recabada, reconstruimos y geocalizamos la acción del INVE a nivel de las localidades, desde su creación en 1937 hasta su cierre en 1977. Esas fuentes documentales son:

- i. El artículo de Aristondo (2005), donde presenta información sobre las primeras 10 intervenciones del INVE realizadas en Montevideo entre los años 1937 y 1942.
- ii. El informe del INVE (1945), donde presenta un registro de sus intervenciones (construidas o en construcción) desde su creación hasta 1945.
- iii. El informe del INVE (1956), donde presenta un registro de la obra construida entre 1948 y 1955.
- iv. El relevamiento de la CIDE de 1965, resumido en el trabajo de Terra (1969), donde presenta el total de intervenciones del INVE entre 1940 y 1962.
- v. La memorias del INVE (1970), donde presenta un registro de obras realizadas, en construcción, licitadas y proyectadas en ese año.

La información acerca de la distribución territorial de la acción del INVE no estaba sistematizada ni organizada de manera que, a los fines de esta investigación, reconstruimos esa información, identificando las localidades

donde intervino el INVE a partir de un indicador de existencia (que haya por lo menos un conjunto habitacional en la localidad) y de antigüedad (año de construcción del conjunto habitacional). A continuación, detallamos la forma en que integramos esas fuentes y las decisiones que tomamos frente a algunas inconsistencias.

Con relación a las intervenciones en Montevideo, el registro del INVE (1945) es coincidente con el de Aristondo (2005) en cuanto a las ubicaciones de las intervenciones, pero a veces difiere en la cantidad de viviendas. Optamos por tomar el registro del INVE que es el más actualizado, dado que abarca hasta 1945, mientras que el de Aristondo abarca hasta 1942.

Uno de los problemas del registro del INVE (1945) es que no se detalla el año de la construcción y/u ocupación de cada núcleo de vivienda (sólo sabemos que fue entre 1937 y 1945). Para las correspondientes a Montevideo, tomamos la información de la fecha de ocupación que presentó Aristondo (2005). Para las ubicadas en el interior del país, la única información sobre posibles fechas de construcción y/u ocupación de las viviendas son referencias a dos leyes que originaron esas intervenciones: una de 1939 y la otra de 1942. No obstante, según la bibliografía consultada, el INVE empezó a construir en el interior recién en 1942. En base a eso, estimamos que el año de construcción de las viviendas en los departamentos del interior fue 1942 para aquellas que estaban computadas en el registro del INVE como “construidas”; 1945 para aquellas que estaban computadas como “en proceso de construcción” y 1946 para aquellas que estaban computadas como “con contrato firmado pero aún no construidas”. El criterio fue considerar un promedio de 2/3 años de tiempo de construcción, siguiendo la bibliografía consultada (INVE, 1956).

Otro problema del registro del INVE (1945) es que, para las intervenciones ubicadas en el interior del país, en 10 casos no se detalla la localidad sino solo el departamento. En esos casos, consideramos que las obras fueron realizadas en la ciudad capital, en base a la bibliografía consultada que plantea que el INVE priorizó construir en las capitales departamentales.

Una vez construida la tabla de intervenciones de INVE hasta el año 1956, cotejamos la reconstrucción realizada en base a las tres primeras fuentes con el relevamiento de la CIDE (Terra, 1969). Dado que allí la información no estaba detallada por localidad, comparamos la información en términos globales. El resultado dio una diferencia de 37 viviendas que, dada su escaso porcentaje en el total de las viviendas, consideramos aceptable.

Finalmente, reconstruimos las intervenciones del INVE en su última etapa a partir de sus memorias de 1970. Allí se presentó nuevamente el problema de que no estaban precisados los años exactos de construcción y/u ocupación de los conjuntos. Siguiendo un criterio similar al planteado anteriormente, consideramos para aquellas computadas como “obras realizadas” el año 1970, para aquellas computadas como “obras en construcción” el año 1971, y para aquellas computadas como “obras licitadas” el año 1973. No consideramos aquellas computadas como “obras en proyecto” debido a la alta incertidumbre respecto de su efectiva concreción.

Vale aclarar que, debido a las modificaciones introducidas por el Plan Nacional de Viviendas de 1968, muchas de las obras realizadas en esta última etapa no fueron exclusivamente por parte del INVE sino que en convenio con otros organismos. En estos casos no consideramos las obras realizadas en convenios con cooperativas ya que, por el recorte del proyecto ya explicado, solo consideramos la producción directa de viviendas por parte del Estado y no las opciones crediticias. Tampoco consideramos las obras que figuran en esta memoria en convenio con el Instituto Nacional de Colonización, con el Banco Hipotecario del Uruguay, con el Ministerio de Ganadería y Agricultura y con el Ministerio de Defensa ya que no se aclara si son proyectos u obra realizada y no hay ningún registro en la bibliografía consultada de que se hayan concretado esas obras, lo que permite presumir que no se realizaron.

Por último, es importante señalar que la acción del INVE durante la década de 1960 quedó sin relevar debido a la falta de información disponible. A partir de lo relatado en un informe de INVE en conjunto con la CIDE de 1966, sabemos que en el año 1957 se construyeron 700 viviendas y que luego la actividad institucional decayó hasta que se retomó un acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo en 1970 que volvió a dinamizar la acción del organismo. También a partir del informe mencionado podemos saber que entre 1956 y 1969 el INVE construyó aproximadamente 2600 viviendas, pero no tenemos información respecto de su distribución territorial.

6.5.2. La información sobre las construcciones de MEVIR

En el caso de los complejos de viviendas de MEVIR, la información fue remitida por la Unidad de Evaluación y Selección del organismo, con base en una solicitud dirigida expreso para contar con un listado de los programas realizados sean en núcleos o en terrenos propios, en cada localidad. El listado adjuntado comprendió 424 programas nucleados. De estos se seleccionaron los establecidos hasta 1978 para el momento 2 y hasta 2004 para el momento 3.

Referencias bibliográficas

- Araújo, O. (1912). *Diccionario Geográfico del Uruguay. Segunda Edición*. Montevideo: Tipo litografía Moderna.
- Asesoría Económica y Actuarial. (2005). *Prestaciones por Gerencias de Sucursales*. Montevideo, UY: Banco de Previsión Social.
- Asesoría Económica y Actuarial. (2009). *Prestaciones por Gerencias*. Montevideo, UY: Banco de Previsión Social.
- Azar, P., Bertino, M., Bertoni, R., Fleitas, S., García, U., Sanguinetti, C., . . . Torrelli, M. (2009). *¿De quiénes, para quiénes y para qué? Las finanzas públicas en el Uruguay del siglo XX*. Montevideo: Comisión Sectorial de Investigación Científica y Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de la República; Dirección General Impositiva del Ministerio de Economía y Finanzas; Editorial Fin de Siglo.
- Azara, F. (1847[1953]). *Descripción e historia del Paraguay y del Rio de la Plata*. Buenos Aires, AR: Editorial Bajel. Obtenido de <http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/descripcion-e-historia-del-paraguay-y-del-rio-de-la-plata--0/>
- Banegas, I., & Pandolfi, J. (2023). Migración interna en Uruguay: 1908-1963. En T. Fernández, & S. Vanoli, *Territorios, bienestar y migración: Uruguay en la primera mitad del siglo XX* (págs. 187-206). Rivera, UY: Núcleo de Estudios Interdisciplinarios sobre Sociedad, Educación y Lenguaje en Frontera (NEISELF), Centro Universitario Regional Noreste, Universidad de la República.
- Barrán, J. P. (1992). *El poder de curar. Medicina y sociedad en el Uruguay del novecientos Tomo I*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Barrán, J. P. (1993). *Historia de la sensibilidad en el Uruguay. Tomo 2. El Disciplinamiento (1860-1920)*. Montevideo: Editorial Banda Oriental / Facultad de Humanidades, 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.
- Caballero, N. (abril-mayo de 1971). Los Agentes del Interior. *Boletín Caja Rural. Banco de Previsión Social*, pág. 5.
- Castro, J. J. (1893). *Treatise on the South American Railways and Great International Lines*. Montevideo, UY: Ministerio de Fomento, Presidencia de la República.
- CLAEH / CINAM . (1963). *Situación económica y social del Uruguay Rural*. Montevideo: Centro Latino Americano de Economía Humana (CLAEH) / Ministerio de Ganadería, Presidencia de la República.
- Cocchi, M. A., Klaczko, J., & Rial, J. (1977). *El proceso de poblamiento de Uruguay en los siglos XVIII y XIX. Documento de Trabajo n°20*. Montevideo: Centro de Informaciones y Estudios Sociales del Uruguay (CIESU).
- DGEC. (1964). *Distribución territorial de la población. Durazno. IV Censo de Población y II de Viviendas. 16 de octubre de 1963*. Montevideo: Dirección General de Estadísticas y Censos, Ministerio de Hacienda. Consejo Nacional de Gobierno, Uruguay.
- DGE-MH. (1905). *Anuario Estadístico de la República Oriental del Uruguay. Libro XVIII del Anuario y Libro XXXII de las publicaciones de la Dirección General de Estadística*. Montevideo, UY: Imprenta Artística y de Encuadernación de Dornaleche y Reyes. Dirección General de Estadísticas, Ministerio de Hacienda. Presidencia de la República.

- Díaz de Guerra, M., & Chabot, C. (09 de 08 de 2022). *EL Hospital Marítimo de Maldonado*. Obtenido de Sociedad Uruguaya de Historia de la Medicina: <https://www.smu.org.uy/dpmc/hmed/historia/articulos/h-maritimo-maldonado.pdf>
- Fernández, T., & Banegas, I. (2022). Desarrollo y movilidad territorial residencial: el caso del Uruguay en 1908. *Iberoamérica*, 165-209.
- Fernández, T., & Vanoli, S. (. (2023). *Territorios, bienestar y migración: Uruguay en la primera mitad del siglo XX*. Rivera, UY: Núcleo de Estudios Interdisciplinarios sobre Sociedad, Educación y Lenguaje en Frontera (NEISELF), Centro Universitario Regional Noreste, Universidad de la República.
- Fernández, T., & Wilkins, A. (2019). Procesos de Configuración Regional y Localidades de Uruguay 1900-1960. *Iberoamerica*, 21(1), 159-206.
- Fernández, T., Borrás, V., & Ezquerro, P. (2017). Pobreza de ingresos y pobreza multidimensional. Una comparación de sus determinantes para Uruguay en 2015. *Sociedad*, 37, 155-185.
- Fernández, T., Vanoli, S., & Wilkins, A. (2022). *Estado, poblamientos y estructura social: Uruguay desde la Colonia al siglo XX*. Rivera, UY: Núcleo Interdisciplinario de Estudios sobre Sociedad, Educación y Lenguaje en Frontera (NEISELF), Centro Universitario Regional Noreste, Universidad de la República / Editora AGZ.
- Ferrari, J. M. (09 de 08 de 2022). *Relación entre la creación de la Asistencia Pública Nacional y el nuevo nombre del Hospital Maciel al Hospital de Caridad*. Obtenido de Sociedad Uruguaya de Historia de la Medicina: <https://www.smu.org.uy/dpmc/hmed/historia/articulos/ferrari-maciel2012.pdf>
- Gerring, J. (2012). *Metodología de las ciencias sociales. Un enfoque unificado*. Madrid: Alianza Editorial.
- Hoox, J. (2002). *Multilevel Analysis. Techniques and applications*. London, UK: Lawrence Erlbaum Associates, Inc.
- INE. (2008). *Toponimia y categorización jurídica oficial de localidades urbanas del Uruguay*. Montevideo: Instituto Nacional de Estadística, Presidencia de la República.
- Klazcko, J. (1981). *El Uruguay de 1908: su contexto urbano-rural, antecedentes y perspectivas*. Montevideo: CIESU. Cuaderno n°42.
- Lantern, W. (09 de 08 de 2022). *Debido al pueblo. Historia del Hospital Galán y Rocha de Paysandú*. Obtenido de Sociedad Uruguaya de Historia de la Medicina: <https://www.suhm.uy/debido-al-pueblo/>
- Lazarsfeld, P., & Menzel, H. (1961). On the relation between individual and collectives properties. En A. Etzioni, *Complex organizations. A sociological reader* (págs. 422-440). New York: Holt, Rinehart & Winston Press.
- López Lomba, R. (1911). *Anuario Estadístico de la República Oriental del Uruguay. Censo general de la República en 1908. Libro XXI del Anuario, Tomo II, Parte III*. Montevideo: Dirección General de Estadística. Ministerio de Hacienda, Presidencia de la República.
- Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and social class*. Cambridge, UK: University of Cambridge Press.
- Martínez Caonda, V. (2023). La vivienda social en el territorio uruguayo hasta el Plan Nacional de Viviendas. En T. Fernández, & S. Vanoli, *Territorios, bienestar y migración: Uruguay en la primera mitad del siglo XX* (págs. 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.
- Medina Vidal, M. (1947). *Memorias de la UTE 1943-1946*. Montevideo,UY: Administracion de Usinas y Teléfonos del Estado (UTE).

- Medina Vidal, M. (1955). *Memorias de la Gestión de UTE 1952-1955*. Montevideo, UY: Administración General de las Usinas y Teléfonos del Estado (UTE).
- Nahúm, B. (. (2008). *Historia de la Educación Secundaria 1935-2008*. Montevideo: Consejo de Educación Secundaria, Administración Nacional de Educación Pública.
- Rodríguez-Miranda, A., & Menéndez, M. d. (2020). *Desigualdades regionales, crecimiento económico y cambio estructural en Uruguay: 1983-2017*. Montevideo: Documento de Trabajo 12/20, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República.
- Schvarz, H. (1984). *Memoria 1976-1984*. Montevideo, UY: Usinas y Transmisiones Eléctricas (UTE).
- Soiza Larrosa, A. (09 de 08 de 2022). *Centenario del Hospital Militar de Montevideo (1908-18 de julio-2008). Inspiración, construcción y primeros años*. Obtenido de Sociedad Uruguaya de Historia de la Medicina: https://www.smu.org.uy/dpmc/hmed/historia/articulos/hospmilitar_centenario.pdf
- Turnes, A. (2017). *El Hospital de Tacuarembó: : en los 90 años de su inauguración 1927-2017*. Tacuarembó, UY: Hospital de Tacuarembó, Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE).
- Vanoli, S. (2023). La Seguridad Social en Uruguay hasta la creación del BPS. En T. Fernández, & S. Vanoli, *Territorios, bienestar y migración: Uruguay en la primera mitad del siglo XX* (págs. 49-70). Rivera, UY: Núcleo de Estudios Interdisciplinarios sobre Sociedad, Educación y Lenguaje en Frontera (NEISELF), Centro Universitario Regional Noreste, Universidad de la República.
- Veiga de Cicco, A. (1960). *Organización de la Caja de Jubilaciones de la Industria y el Comercio en el Interior del país*. Montevideo, UY: Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República.