

# **Localidades de frontera y bienestar en Cerro Largo (1955-2004)**





CENUR  
NORESTE

Sociología  
Facultad de Ciencias Sociales

CSIC  
COMISIÓN SECTORIAL DE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA

UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY

# Localidades de frontera y bienestar en Cerro Largo (1955-2004)

Tabaré Fernández Aguerre y Mauricio de Souza Silveira  
*Editores*

Matías Borba Eguren; Mauricio de Souza Silveira; Tabaré Fernández Aguerre;  
Luciana Ferreira Batista; Sofía Rodríguez Quesada y Andrés Wilkins Masse

*Autores*

Este libro es producto del nodo Uruguay del Grupo de Trabajo CLACSO (2023-2026)  
Desigualdades, estructura social y políticas



Rivera, Uruguay  
2025

Localidades de frontera y bienestar en Cerro Largo (1955-2004) /  
Tabaré Fernández Aguerre y Mauricio de Souza, editores

Núcleo de Estudios Interdisciplinarios sobre Sociedad, Educación y Lenguaje en Frontera (NEISELF), Centro Universitario Regional Noreste, Universidad de la República / TRADINCO editores

2025

pp.192

La reproducción total y parcial de este libro está permitida a condición de hacer debida referencia a los editores, autor(es) del capítulo respectivo y al título y siempre que su uso sea estrictamente educativo y gratuito.

© Tabaré Fernández Aguerre y Mauricio de Souza Silveira

Derechos Reservados

ISBN: 978-9974-0-2249-2

Imagen en tapa: Carta Postal del Departamento de Cerro Largo, aproximadamente de fines del siglo XIX. Autor: Mégé et Aubriot. Colección Digital de la Biblioteca Nacional.

Diseño de la tapa y contratapa: Sofía Vanoli Imperiali.

Diagramación: Tabaré Fernández Aguerre

Corrección de estilo: Sofía Rodríguez Quesada

Impreso en: TRADINCO Editores

Rivera, Uruguay, 2025

# Índice

<b>Prefacio.....</b>	<b>7</b>
<b>1. Introducción.....</b>	<b>9</b>
A. Los objetivos del estudio de casos.....	11
B. Los períodos históricos.....	12
C. La estructura del libro.....	14
<b>2. Marco teórico e hipótesis .....</b>	<b>15</b>
A. Bienestar.....	16
B. Localidad .....	20
C. Frontera.....	30
D. Hipótesis.....	35
<b>3. Metodología.....</b>	<b>37</b>
A. El universo y la muestra de localidades .....	38
B. Fuentes y técnicas.....	41
C. Validez de las inferencias del estudio.....	46
<b>4. Tres siglos de frontera en Cerro Largo .....</b>	<b>51</b>
A. La colonización y las dinámicas Inter imperiales (1492-1776) .....	51
B. El Virreinato del Río de la Plata (1776-1810) .....	53
C. El período revolucionario (1810-1829) .....	57
D. La República pastoril y caudillesca .....	59
E. La época de la República Oligárquica .....	60
F. Primera mitad del siglo XX .....	61
G. La segunda mitad del siglo XX .....	63
<b>5. Aceguá .....</b>	<b>71</b>
A. Población, geografía y economía en la zona.....	72
B. Historia de la localidad .....	76
C. Finales de los años cincuenta.....	80
D. Fines de los setenta y principios de los ochenta. ....	83
E. Comienzo de los 2000 .....	89
F. Síntesis de hallazgos .....	93
<b>6. Cañas .....</b>	<b>95</b>
A. Frontera, comunicaciones y área de influencia .....	96
B. Primer poblamiento y evolución demográfica.....	98
C. El Estado y los servicios en la localidad.....	102
D. Finales de los años cincuentas .....	104
E. Finales de los setenta .....	106
F. Finales de los noventa.....	107
G. Frontera.....	110

H.	Síntesis de hallazgos .....	112
<b>7.</b>	<b>Plácido Rosas .....</b>	<b>113</b>
A.	Población y geografía.....	114
B.	Historia de la localidad.....	120
D.	Los años 1950 en Plácido Rosas.....	130
D.	Finales de los 70 en Placido Rosas.....	135
E.	Principios del siglo XXI en Placido Rosas .....	139
F.	Síntesis de hallazgos .....	142
<b>8.</b>	<b>Río Branco .....</b>	<b>145</b>
A.	Población y geografía.....	147
B.	Historia de la localidad.....	153
C.	Los años 2000 en Río Branco .....	171
D.	Síntesis de hallazgos .....	173
<b>Referencias bibliográficas.....</b>		<b>175</b>
<b>Autor@s .....</b>		<b>189</b>

## Prefacio

Desde 2007, la Universidad de la República (UDELAR) se comprometió a una innovadora política de descentralización, la cual permitió radicar equipos de docencia integral, implementar nuevas carreras y construir edificios y laboratorios en las ciudades de Maldonado, Melo, Paysandú, Rivera, Rocha, Salto, Tacuarembó y Treinta y Tres. El objetivo de esta expansión fue democratizar el acceso a la Educación Superior, entendido como oportunidad de proporcionar estudios universitarios a los residentes de aquellos departamentos, así como también generar conocimientos pertinentes sobre cada una de estas realidades territoriales.

Entre diciembre de 2010 y principios de 2011 fue creado el Centro de Estudios para la Frontera; proyecto presentado y liderado por el sociólogo Enrique Mazzei hasta la fecha de su fallecimiento.

En 2013, la educación superior pública dio otro significativo paso en la institucionalización cuando fue aprobada por el Consejo Directivo Central de la UDELAR la creación de la Casa de la Universidad de Cerro Largo, logro también impulsado por el Lic. Mazzei. En noviembre del 2014 abrió sus puertas en el local Centro arrendada a la Sociedad Agropecuaria de Cerro Largo.

En 2018, la CUCEL se integró como una de las tres sedes locales al novel Centro Universitario Regional (CENUR) del Noreste, conjuntamente con Tacuarembó y Rivera. En su Plan Regional de Educación Terciaria (PRET), la investigación y la extensión en las realidades de la frontera figura como una de las primeras prioridades y, de hecho, es una de sus señas de identidad.

El CEF primero, y luego la CUCEL, han impulsado la producción, la enseñanza y la difusión de conocimiento científico sobre la región desde su creación. En este sentido, destacan “Fronteras que nos unen y límites que nos separan” (2013); “La frontera en cifras” (2014); “Las sociedades fronterizas: visiones y reflexiones” (2017); “Vulnerabilidades sociales en la frontera: desafíos para la prevención de trata de personas” (2018); “Acerca de territorio, frontera y anclaje territorial: Revisión teórica y sistematización” (2019); “CIO Social del Noreste: una experiencia de enseñanza regional: sistematización y análisis” (2019); “Uma epidemia na pandemia: a violência de gênero” (2021); “La frontera rural uruguayo-brasileña y sus territorios” (2021); “La frontera noreste” (2022); “Building Resilient Educational Systems: The Power of Digital Technologies” (2023); entre otras<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> El listado completo puede revisarse en <https://biblioteca.noreste.udelar.edu.uy/centro-de-estudios-de-frontera/>.

El libro “Localidades de frontera y bienestar en Cerro Largo” presenta los primeros hallazgos del proyecto “Espacios de frontera” (Fernández-Aguerre & de Souza Silveira, 2022), y viene a acumular a una línea más amplia de investigaciones sobre la temática. Fue financiado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República en su Programa I+D para los años 2023 a 2025. Tuvo como objetivo general contribuir a la comprensión y explicación interdisciplinaria de las relaciones entre los poblamientos, la estructura social y el despliegue del Estado Social, en la construcción de estructuras territoriales de bienestar en las localidades de los espacios de frontera uruguayo-brasileña entre 1960 y 2020, observando sus efectos intercensales sobre la pobreza y la migración.

La realización de este trabajo permitió generar conocimiento sociológico e histórico sobre novedoso sobre cuatro localidades fronterizas del Departamento: Aceguá, Cañas, Plácido Rosas y Río Branco. Con la publicación de los estudios esperamos contribuir a la difusión entre interesados y estudiosos de fragmentos de la historia social, de crónicas locales, documentos, y relatos orales sobre el poblamiento, la relación con el Estado, la vivienda, los servicios de salud y el desarrollo de la localidad.

Esperemos que este aporte se constituya en un puntapié inicial de nuevas interrogantes a ser respondidas por futuras investigaciones sobre la región de frontera uruguayo-brasileña, además de constituir un antecedente y aporte desde la Udelar a través de la producción de conocimiento en y desde el territorio, a partir de la radicación de docentes y creación de sedes universitarias en el interior.

Solo resta agradecer a los vecinos de cada localidad por su colaboración, a las instituciones consultadas, y a los distintos colegas que colaboraron en el desarrollo de esta investigación. Esperamos que el libro sea el punto de inicio para un trabajo más arduo y exhaustivo.

Soc. Mag. Mauricio de Souza Silveira

*Director*

*Casa de la Universidad de Cerro Largo (CUCEL)*

# 1. Introducción

*Tabaré Fernández Aguerre, Mauricio de Souza Silveira y Sofía Rodríguez Quesada*

“Localidades de frontera y bienestar en Cerro Largo” tiene por objetivo describir la estructura de bienestar con énfasis en la atención de la salud en el primer nivel y la disposición de viviendas privadas y sociales en las localidades de Aceguá, Cañas, Plácido Rosas y Río Branco, entre los años 1950 y 2000. Este libro es parte de una línea de investigación que se propone caracterizar el despliegue territorial del estado de bienestar en tres períodos históricos del Uruguay: fines de los años cincuenta, fines de los años setenta, y finales de los noventa. La línea de investigación sido desarrollada a través de dos proyectos sucesivos financiados por el Programa I+D de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) que forman actualmente parte de las actividades del Grupo de Investigación Territorios, Desigualdades y Transiciones (TDT) del Departamento de Sociología y de los Polos de Desarrollo Universitario (PDU) del CENUR Noreste: Núcleo de Estudios Interdisciplinarios sobre Sociedad, Educación y Lenguaje en Frontera (NEISELF) y Centro de Estudios de la Frontera (CEF).

El enfoque territorial resulta hasta hace poco tiempo novedoso (Sellers & Lindström, 2007; Rodrigues, 2010; Sellers, Lindström, & Bae, 2020) en un campo de estudios del bienestar que, por lo general, realiza análisis a escala nacional de la provisión en los diferentes vectores y prestaciones públicas (Fernández-Aguerre, 2024). Esta perspectiva procura realizar una reconstrucción histórica de cómo fue produciéndose el despliegue territorial. En nuestros trabajos anteriores, aportamos evidencia de las limitaciones con que el estado de bienestar se había extendido en los cincuenta más allá de las capitales. También mostramos que, hacia fines de los setenta, aquel despliegue se modificó sólo mínimamente, e incluso retrocedió, en los vectores tradicionales de la salud, la educación y la vivienda (Cedréz, Fernández-Aguerre, & Quintela, 2023). Sin embargo, también identificamos avances tanto institucionales como operativos en los vectores de la vivienda social y la electricidad (Martínez Coenda, 2022). Para el tercer período, finales de los noventa, encontramos un estado de bienestar que se ha robustecido en su vector educativo, que mantiene el dinamismo en el vector de vivienda, se estanca en la electrificación de las pequeñas localidades y zonas rurales, y que mantiene un marcado déficit en el sector salud, sólo parcialmente paliado por una desigual participación de las Intendencias.

## *A.1. Sobre cómo nació el estudio de casos*

El estudio de los *pueblos de frontera* surgió en el marco de un primer proyecto de investigación financiado por la CSIC denominado “Territorios, estructuras de bienestar y desigualdad: Uruguay 1960-2011”. El 1 de diciembre de 2021 un equipo de investigación del proyecto hizo la presentación del marco teórico y del diseño metodológico en la V Reunión Anual de Investigadores del Área Social del Centro Universitario Regional (CENUR) Noreste en Melo.

Al hacer la presentación, los colegas presentes en Melo y provenientes de distintas disciplinas de las ciencias sociales, criticaron el sesgo que tendría la estimación del bienestar local que se proponía hacer el proyecto para cada localidad registrando únicamente las prestaciones hechas por el Estado.

Nuestros colegas argumentaron que el concepto utilizado de estructura local de bienestar solo sería capaz de observar el grado de desmercantilización en las oportunidades de bienestar, pero no permitiría caracterizar qué combinación de otras titularidades (familiares, comunitarias, clientelares) y con qué incidencia, había en cada territorio. Los colegas, especialistas en estudios de áreas rurales y pequeñas localidades en Tacuarembó, Cerro Largo y Rivera, insistieron, además, en que en la frontera aquel sesgo sería aún mayor. La crítica trascendía el hecho de que los precios relativos en la frontera paliaban las debilidades de la desmercantilización. El tiempo aportado por las mujeres al bienestar, sean del núcleo doméstico o de la familia extensa, resultaba de fundamental consideración teórica y empírica en esta materia, tal como ha dejado claramente asentado Rosario Aguirre desde hace décadas (Aguirre, 2003)<sup>2</sup>.

#### *A.2. El nuevo proyecto “espacios de frontera”*

En mayo de 2022, un equipo coordinado por Tabaré Fernández y Mauricio de Souza (2022) presentó un nuevo proyecto de investigación ante la CSIC y logró su financiación; fue titulado “Espacios de frontera Uruguay-Brasil, bienestar y desigualdad: la construcción biestatal y local de la ciudadanía social (1960-2023)”. Al equipo proponente se unieron en un inicio, otros ilustres colegas que contribuyeron a desarrollar un enfoque multidisciplinario: Israel Banegas demógrafo de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); Isabel Barreto, antropóloga radicada en la Sede Tacuarembó de la UDELAR; Reto Bertoni del Programa de Historia Económica y Social de la UDELAR; Gabriela Guevara de la Escuela de Geografía de la Universidad de Chile. Finalmente y desde el trabajo de campo, se integró Matías Borba, del Instituto de Historia de la UDELAR.

El estudio se incluyó como componente del nuevo proyecto, comenzándose a implementar en tres etapas, desde setiembre de 2022 hasta febrero de 2024. El mismo incorporó las críticas realizadas, llevándose a cabo en ocho localidades de la frontera uruguayo-brasileña, cuatro en Rivera y cuatro en Cerro Largo.

Para analizar las limitaciones de la provisión pública en la atención primaria de salud y en la provisión de la vivienda, es fundamental tener en cuenta los períodos previamente mencionados. En particular, es necesario analizar con mayor detalle cómo, en cada localidad, las personas complementaban las carencias de bienestar a través de las redes familiares, las vecindades y, también, algunas formas de clientelismo, largamente datadas en este aspecto desde “El club político” (Rama G. , 1971) y más contemporáneamente, sobre las formas de manejar el espacio de frontera (Flores & Farinatti, 2009).

<sup>2</sup> En 2019, la tasa de actividad del varón con 14 y más años era en promedio 19% mayor que la tasa de la mujer en los departamentos de la región noreste, Artigas, Cerro Largo, Rivera y Tacuarembó, y en relación a Montevideo.

Particularmente, en el vector salud, el centro fue la atención durante el período de embarazo y en la primera infancia. Al hablar de esto, también emergieron relatos sobre urgencias, salud mental y enfermedades crónicas. Registramos las diversas formas en que otras mujeres de la familia y la comunidad vecinal participaban prestando cuidados, infusiones, saberes ancestrales de curaciones y traslados.

Respecto a la vivienda, nos interesó conocer las condiciones previas y posteriores a la llegada del Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR) a las localidades. En otras palabras, observar los cambios que la intervención pública generó en la provisión de vivienda, pero también en otras áreas como el amanzanamiento, la electricidad, el abastecimiento de agua, las nuevas instalaciones para una policlínica o el juzgado, entre otras.

Como consecuencia de las críticas realizadas, optamos por realizar un estudio multimétodo y multidisciplinario. Esto implicó la utilización de fuentes secundarias y la elaboración de fuentes primarias. En el primer caso se emplearon documentos fotográficos privados que nos compartieron los vecinos, así como recortes de prensa y otros documentos sobre la historia regional de Cerro Largo o de cada localidad en específico. En segundo lugar, para la creación de fuentes primarias realizamos entrevistas en cada localidad. Nuestras entrevistadas fueron principalmente mujeres que, en 2023, tenían alrededor de 80, 60 y 45 años de edad, y que habían tenido su primer hijo a fines de los cincuenta, a fines de los setenta y a fines de los noventa, consistentemente con los tres períodos.

## A. Los objetivos del estudio de casos

El objetivo general de este estudio de casos es describir la estructura de bienestar entre 1950 y 2011 de localidades de Cerro Largo en la frontera con Brasil, focalizando en la provisión de aquellos satisfactores no provistos por el Estado uruguayo. Tres fueron las preguntas orientadoras: (a) ¿cómo se resolvían las necesidades de atención de salud?; (b) ¿cómo se accedía o se mejoraban las viviendas? y (c) ¿qué bienes, servicios y prestaciones se buscaba o recibía de Brasil?

Tal como lo hemos expuesto, el recorte empleado en el proyecto implicó profundizar en la heterogeneidad de estructuras de bienestar previamente tipologizadas (Fernández-Aguerre, Guevara Cué, & Wilkins Masse, 2023), observando las prestaciones de las agencias públicas que pudieran estar asentadas en una localidad y las estrategias empleadas por los residentes para paliar las carencias.

El Estudio de Casos se diseñó con base en cuatro decisiones teóricas sustantivas. La primera decisión teórica del diseño fue aceptar la crítica formulada por nuestros colegas, haciendo una triple extensión de las estructuras de bienestar a observar: (i) incorporando titularidades premercantiles; (ii) haciendo visible otras agencias que no fueran el Estado uruguayo en la provisión; y (iii) registrando la historia de la provisión de bienestar.

En segundo lugar, acordamos embarcarnos en un diseño de investigación que solventara estas *amenazas a la validez* (Shadish, Cook, & Campbell, 2001), teóricamente guiados por la crítica

más importante que se le ha hecho desde mediados de los noventa a los estudios sobre el bienestar: la invisibilidad de la mujer en tanto proveedora. Esta crítica permite formular un segundo eje histórico que reconstruye la provisión del bienestar en términos ya no de la relación entre el Estado y el mercado como *desmercantilización*, sino entre el Estado y la familia como *desfamiliarización*. Es decir, hacer observable la provisión premercantil de una canasta que ha sido provista por la agencia de las mujeres y con base en titularidades familiares o comunitarias.

En tercer lugar, resolvimos abrir la conversación en el territorio explícitamente indagando por dos de los vectores estudiados: la atención de salud y la vivienda. En ambos habíamos registrado el menor grado de presencia del Estado en dos de los tres períodos históricos estudiados, y en el caso de la salud, posiblemente también una importante heterogeneidad en la canasta de prestaciones ahí donde había una dependencia asistencial.

En cuarto lugar, adoptamos la decisión de realizar el estudio en localidades de la frontera uruguaya-brasileña. Esta propiedad, de tipo contextual, requiere una discusión explícita y detallada.

## B. Los períodos históricos

Nuestro enfoque sobre la provisión local de bienestar es histórico y, por lo tanto, fue necesario contar con una periodización que permitiera contextualizar las prestaciones públicas y las carencias en un contexto más general de política social.

La delimitación que se realiza se basa en Gösta Esping-Andersen (1993), quien toma como periodo a un determinado *contexto histórico* marcado por las orientaciones programáticas impulsadas desde el Poder Ejecutivo, e instrumentado en políticas sociales que construyen, consolidan o restructuran organismos distribuidores de bienes, servicios y prestaciones costeadas por las finanzas públicas. Sostenemos también que, poniendo el foco en períodos gubernamentales, resulta más simple identificar las coaliciones político-sociales (gremiales, sindicatos, iglesias, etc) sobre las que se apoya o se confronta la política social. Los términos que elegimos para nombrar el *contexto* refieren a constructos aportados principalmente por la Historia y la Ciencia Política.

Delimitamos metodológicamente tres períodos con base en que mostraran la acumulación final de las políticas sociales características de los años precedentes. La extensión de cada periodo se fijó flexiblemente en cuatro años y con una fecha de referencia (v.g. *circa*): 1956, 1978 y 2000, admitiendo que las fuentes de información disponibles diferían en cada política.

### B.1. Primer periodo: 1955-1960

El primero de los períodos toma por año de referencia a 1958, y refiere al ocaso de la “época batllista” (Panizza, 1990), donde destacó el liderazgo de Luis Batlle Berres, sobrino de José Batlle y Ordoñez.

La década que los incluye ha sido denominada y estudiada bajo el término de “neobatllismo” y corresponde a la Presidencia de Tomás Berreta y Luis Batlle Berres (1947-1950), la de Martínez Trueba (1951), y los dos Consejos Nacionales de Gobierno actuantes entre 1952 y 1958 (D'Elía, 1982). La industrialización sustitutiva de importaciones ya había alcanzado su techo histórico, y las exportaciones tradicionales durante la II Guerra Mundial y la Guerra de Corea habían aportado ingentes divisas. Sobre esta base fiscal, el Estado social alcanza su máxima expansión en salud pública, en vivienda social, en educación y en seguridad social para los empleados formales (Marcheschi, Markarian, & Yaffé, 2015). Filgueira y Filgueira (1994) denominaron a este régimen de bienestar configurado por la acumulación de políticas sociales del batllismo como el *universalismo estratificado*. Por razones que se verán en cada caso local analizado, incorporamos algunos hechos excepcionales que ocurren en los años 1959 y 1960, cuando ya gobernaba el primero de los Consejos de Gobierno (1959-1962) con mayoría del Partido Nacional.

### **B.2. Segundo período: 1976-1981**

El segundo de los períodos del estudio tiene por año de referencia a 1978 y se ubica en plena Dictadura Militar (1973-1984). Comprende la Presidencia de facto de Aparicio Méndez (1976-1981), desde su investidura por el “Consejo de la Nación” hasta la asunción del Tte. Gral. Gregorio Álvarez. Caetano y Rilla (1987) definieron estos años como los de la *Dictadura refundacional*, intencionalidad manifiesta, por ejemplo, en el discurso de asunción de Méndez<sup>3</sup> y que contrastó con la fase comisarial previa, durante la Presidencia de facto de Juan María Bordaberry (1973-1976).

El período se caracterizó por un cambio drástico en la política macroeconómica, reorientada hacia un modelo de desregulación, represión sindical, apertura financiera y de agro-exportación, con muy limitadas inversiones sociales del Estado. Las grandes obras son de infraestructura: las represas hidroeléctricas de Salto Grande (binacional) y de Palmar; la reconstrucción de rutas nacionales (entre ellas la N°8 y la N°18, ligada a una de localidades estudiadas), la construcción del puerto pesquero de La Paloma, una inversión menor en el transporte férreo de pasajeros, etc. El final del período está marcado por el rechazo plebiscitario a la nueva Constitución en noviembre de 1980 y la presentación de una nueva agenda institucional del régimen que dio comienzo a una lenta apertura y transición a la democracia. Sin perjuicio de este cambio, el sentido refundacional y “depurador” de la Dictadura, siguió presente en los fundamentos de varias políticas públicas hasta las elecciones de noviembre de 1984.

Es importante observar a los efectos de nuestro proyecto, que durante este período, no hubo una nítida intención de cambiar radicalmente el régimen de bienestar, tal como, por ejemplo, ocurrió en la Dictadura de Pinochet en Chile. Por el contrario, la salud y la educación públicas

<sup>3</sup> Ver Méndez, Aparicio, *Discurso*, Montevideo, 1976. Recuperado de: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/disursos/presidentes-rou/1976/98004> [visto 19/02/2025].

fueron afectadas, principal aunque no exclusivamente, por las destituciones y por la reducción del gasto social global (sueldos e inversiones).

### ***B.3. Período 1999-2004***

El tercero de los períodos de estudio comprende los años finales del *neoliberalismo* tal como se implementó en Uruguay, con particularidades y mitigaciones propias del sistema político uruguayo, y con diferencias de estilo y de alcance, durante las Presidencias de Lacalle Herrera (1990-1994), Sanguinetti (1995-1999) y de Jorge Batlle (2000-2004). Nuestro foco está puesto entre los años 1999 y 2004.

Es una época de *reforma del Estado*, al menos en dos áreas muy importantes: (i) en el personal y procedimientos de la administración pública; y (ii) en la transformación de las políticas sociales clásicas (jubilaciones y la educación pública básica). También son gobiernos que retomaron e impulsaron la modernización gerencial de las empresas públicas: cambios en la regulación y en la prestación de los servicios de electricidad, aeropuertos, telecomunicaciones, combustibles y correos. El mantenimiento de las carreteras nacionales fue privatizado. Se introdujeron las administradoras de fondos previsionales (AFAPs). Con excepción de la política educativa que tuvo un neto corte estatista, la orientación general fue desreguladora, tercerizante de servicios auxiliares del Estado (limpieza, mantenimientos, pero también cobros), de reducción de número de cargos públicos y de descualificación de los mandos técnicos a partir de una política de evolución de los salarios públicos rezagada del sector privado. Varios autores sostendrían que se trató de una orientación neoliberal, pero mitigada o diluida, contenida por las particularidades del sistema político uruguayo.

## **C. La estructura del libro**

Para finalizar esta introducción, describimos los siguientes capítulos. En una primera instancia, se presenta el marco teórico del libro, indagando en los tres conceptos fundamentales del estudio: bienestar, localidad y frontera. Seguidamente, el capítulo metodológico detalla la muestra, las fuentes y las técnicas. A modo de cierre de esta primera parte general, un capítulo reseña la historia de Cerro Largo, haciendo énfasis en el papel de la frontera.

A cada una de las localidades le corresponde un capítulo, redactado sobre un esquema de seis secciones. Una primera contextualiza la geografía, demografía y la economía de la localidad; y la segunda narra la historia de la localidad y de la prestación de servicios públicos. Cada uno de los períodos describe luego la atención primaria de la salud y la vivienda. Por último, los autores presentan un conjunto preliminar de conclusiones sobre el caso.

## 2. Marco teórico e hipótesis

*Tabaré Fernández Aguerre y Sofía Rodríguez Quesada*

Este capítulo presenta tres conceptos principales del marco de referencia teórico de la línea de investigación “Territorios, bienestar y desigualdad en Uruguay”, desarrollada desde 2017 en el marco del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales y del Núcleo de Estudios de Estudios Interdisciplinarios sobre Sociedad, Educación y Frontera (NEISELF) del Centro Universitario Regional Noreste, ambos de la Universidad de la República.

La teorización ha sido expuesta en forma sucesiva y ampliada en capítulos de libros, artículos de revistas, ponencias y documentos de trabajo, las cuales haremos referencia oportunamente para que el lector pueda seguir profundizando según sus intereses. Al elaborarse el proyecto “Espacios de frontera Uruguay-Brasil, bienestar y desigualdad” para la CSIC en 2022, estos conceptos pasaron a conformar el marco de referencia del “Estudio de casos en pequeñas localidades de frontera”.

La exposición sigue un orden de abstracción decreciente. El concepto de bienestar es el más general de los tres. Remite a la inscripción de nuestro trabajo en el campo de los estudios multidisciplinarios sobre el estado de bienestar en el que han convergido la Sociología, la Ciencia Política, la Historia, la Demografía y la Economía (Øverbye, 2021).

La delimitación del objeto que hemos propuesto tiene dos particularidades: por un lado, la perspectiva de abordar procesos y cambios históricos de larga duración; por otro lado, nos interesa el despliegue territorial de la provisión del bienestar. En la primera sección del capítulo, presentaremos un argumento que vincula cuatro niveles de análisis, desde el concepto de necesidad humana básica con el bienestar tutelado jurídicamente, el diseño institucional de las entidades públicas acometidas para su provisión, y finalmente, la estructura local de bienestar (Fernández-Aguerre, 2024).

La unidad de análisis principal es la localidad, noción que en Uruguay tiene un origen y fundamento legal, sobre la cual posteriormente, referente empírico que la autoridad estadística nacional ha ampliado a través de sucesivas delimitaciones geográficas con base en los censos de población desde el IV hecho en 1963.

El concepto de frontera se inscribe en un campo de estudios, que, habiendo nacido de la Geografía, del Derecho y de la Ciencia Política, se ha extendido a una diversidad de Ciencias Sociales, entre ellas, la Antropología, la Historia, la Lingüística y la Sociología. Esta multidisciplinariedad ha tenido una importante influencia en la radical reconceptualización que actualmente es reconocible en los escritos. Hemos presentado ideas fundamentales de

cambio de enfoque en un trabajo anterior, precisamente a raíz de definir el espacio de la frontera entre Brasil y Uruguay.

El capítulo concluye con una sección en la que enunciamos las hipótesis generales que organizaron el proyecto “Espacios de frontera”.

## A. Bienestar

El término *bienestar* ha sido conceptualizado con diferentes alcances y usos en el campo de la política social (Zutavern & Kohli, 2021). En consecuencia, una más precisa conceptualización resulta relevante, en particular, cuando se pretende comparar el bienestar en extensos períodos de tiempo. En esta sección expondremos una apretada síntesis de trabajos anteriores en los que abordamos tres preguntas: ¿qué es el bienestar?, ¿qué diseños institucionales asume su provisión? y ¿cómo se despliega en el territorio el Estado para la provisión del bienestar? .

### 4.1. Una oportunidad tutelada de satisfacer una necesidad

Las respuestas dadas a qué es el bienestar pueden esquemáticamente abordarse en dos grandes enfoques: el de los logros y el de las oportunidades. El primero se caracteriza por la existencia de una evaluación relativa al nivel de satisfacción que un individuo alcanzó en uno o varios aspectos de su vida material. Dicha evaluación puede resultar de medidas externas aplicadas por terceros o por una auto-evaluación. El segundo enfoque evalúa en qué nivel un individuo tendría oportunidad de satisfacer algún aspecto de su vida material si tuviera la voluntad de hacerlo. Por oportunidad ha de entenderse una amplia gama de situaciones, desde el acceso material a un derecho, hasta la proximidad a la prestación de un servicio. Pero, a diferencia del primer enfoque, no requiere hacer supuesto alguno sobre el efectivo acceso ni medir la satisfacción lograda. Brevemente, y parafraseando a Amartya Sen, el bienestar es la libertad de elegir o no satisfacer una necesidad (Sen, 1985; 2000).

Este proyecto adopta el segundo enfoque del bienestar y propone una definición con cuatro propiedades constitutivas. En primer lugar, proponemos un concepto que se construye sobre el reconocimiento de las “necesidades humanas” tal como fuera desarrollado por Doyal y Gough (1991). Según estos autores, las necesidades refieren a todo aquel recurso o experiencia cuya carencia tiene como consecuencia un daño altamente probable a la salud y a la autonomía de la persona. La determinación de estas necesidades tiene un fundamento científico: “Así, tanto las ciencias naturales como las sociales desempeñan su propia función en la determinación racional de la composición de las necesidades intermedias” (Doyal & Gough 1991: 204).

En segundo lugar, el bienestar es una necesidad tutelada. Planteamos tres tipos de tutela, el primero de los cuales es el *precapitalista* o *premercantil* y el segundo tipo es la tutela *mercantil*. La existencia de necesidades básicas insatisfechas ha confrontado históricamente a la Religión y a la Moral con el problema de la fraternidad (Weber, 1999[1920]), generando la obligación moral de responder a los individuos y grupos dañados. El hambre, la falta de hogar,

la enfermedad crónica, la discapacidad y la vejez dio lugar a la ayuda con base en el parentesco, en la vecindad o más sofisticadamente, en la comunidad religiosa o en la asociación. Así en las sociedades precapitalistas, la tutela tiene naturaleza de solidaridad familiar, vecinal, en la caridad, en la filantropía o beneficencia. Sin embargo, el éxito creciente del mercado como mecanismo de asignación, contribuyó a debilitar aquellas titularidades premercantiles. Desde el siglo XIX se fue imponiendo progresivamente la modalidad de satisfacción de las necesidades a través del mercado como la más eficiente y deseable entre todas. Pero, esto fue posible concomitantemente a que se fue consolidando la codificación y el aseguramiento de los derechos de propiedad y de la libertad de trabajo, otorgados por el Estado Liberal. Ahora bien, esta garantía estatal del mercado no fue suficiente en la medida en que las causas de la insatisfacción pasaron a ser diagnosticadas como generalizadas, de naturaleza permanente y no meros eventos circunstanciales o catastróficos.

En tercer lugar, entendemos que en el capitalismo, la tutela principal del bienestar es de tipo *jurídica y posmercantil* (Esping-Andersen, 1993). El daño fundamentó el otorgamiento de *una tutela jurídicamente exigible de tener la oportunidad de provisión* de bienes y servicios para satisfacer la necesidad. El hambre y la falta de hogar dio lugar a las “Leyes de Pobres” en Inglaterra<sup>4</sup>; el analfabetismo a la educación pública; las epidemias, las guerras y vacunas a los hospitales de caridad; las viudas y los huérfanos a los asilos y las pensiones. Desde la Constitución Mexicana de 1917, cada Estado de derecho ha reconocido esas necesidades como bienes jurídicos a garantizar y proveer, bajo el título de derechos “humanos”, “sociales”, “constitucionales”, “naturales”, de “segunda, tercera y cuarta” generación (Korzeniak, 2006).

En cuarto lugar, en la bibliografía esta tutela jurídica admite tres fundamentos de distinta naturaleza. Con base en el enfoque clásico de Marshall (1950[1997]) y actualizándolas al debate generado por las políticas de transferencias condicionadas (Fiszbein & Schady, 2009), proponemos una primera distinción: (i) la indigencia *evidente* o *probada*, que fundamenta la asistencia al pobre; (ii) el contrato de trabajo o la categoría ocupacional; y (iii) la ciudadanía social. Es de destacar que la primacía empírica que tenga cada fundamento en la provisión pública del bienestar en cada Estado en particular, da lugar a lo que Esping-Andersen propuso como *regímenes de bienestar*: liberal-residual, corporativo y universalista.

En quinto lugar, las oportunidades de satisfacción legalmente protegidas se operacionalizan en conjuntos *históricos*, esto es, contingentes a épocas y a definiciones, más allá de las pretensiones filosóficas compartibles, relativas a su universalidad. Las tutelas, para su efectiva realización, se deben operacionalizar, a través de la actividad material de la administración estatal, en cantidades y calidades de bienes, servicios y prestaciones (en adelante, *canastas*). La historicidad tiene dos aspectos. Por un lado, distingue la necesidad *abstracta* de la satisfacción *específica* (Towsend, 1979; Sen, 1982; Max-Neef, Elizalde, & Hopenhaym,

<sup>4</sup> También denominadas leyes de la asistencia pública, promulgadas durante la Dinastía Tudor desde 1536, y estuvieron vigentes hasta mediados del siglo XX.

1993). Por otro lado, permite modificar la medida de las canastas conforme se modifican las determinaciones científicas y sociales de las necesidades.

Esta exposición teórica permite introducir y en delante utilizar, el término de *estado social*, o el más extenso de *estado social de derecho* (Korzeniak, 2006), para designar nuestro objeto de estudio, en lugar del término genérico de estado de bienestar.

#### **A.2. *La organización de la prestación***

Ahora bien, la tutela de las necesidades trascendió prontamente al primer requerimiento jurídico-programático, es decir su explicitación en la Constitución y en leyes, impulsando la creación de *entidades y agencias públicas*. Sus cometidos fueron heterogéneos, dado que abarcaron desde la regulación a terceros, la recaudación, la producción de bienes, la realización de servicios, la distribución de prestaciones y/o el control de beneficiarios.

En nuestro enfoque, el estudio del estado social es también el estudio de las entidades públicas definidas orgánicamente a través de leyes, decretos y reglamentos especializados. En estas normas se incorporan, y a su vez, se impulsa, el desarrollo de nuevas instituciones y categorías jurídicas, administrativas, contables, gerenciales, geográficas y logísticas. Es la dimensión institucional orgánica del estado social.

El estudio de la organización de la prestación implica al menos otros tres objetos de análisis: los presupuestos necesarios para su funcionamiento, el reclutamiento del personal; y las acciones políticas, técnicas y administrativas requeridas para proveer las prestaciones, más sintéticamente, la *implementación de la política*. Podemos denominar a este conjunto de elementos como los recursos de poder de las organizaciones públicas, inspirándonos en la idea de *recursos del poder autónomo del Estado* propuesta por Michael Mann (1984) .

#### **A.3. *La localización en el territorio***

La tercera pregunta refiere a cómo se ha diseñado la distribución de las prestaciones para que sean accesibles a quienes tienen aquellas oportunidades tuteladas. Claramente, la pregunta conlleva un estudio caso a caso para identificar cuál es la distancia máxima institucionalmente establecida a la cual se define que debe encontrarse el prestador para que haya oportunidad de acceso. La localización en el territorio de una escuela primaria o de una policlínica no sigue las mismas reglas técnicas que una agencia de seguridad social o una vivienda social.

Las exigencias distributivas particulares, de naturaleza técnica, de cada prestación, imponen a cada organismo, reglas de localización en el territorio de las agencias prestadoras, así como del tipo de servicio público, en cantidad, calidad y temporalidad, que se brindará. Para esta dimensión institucional utilizamos el término *territorial*.

En el marco del proyecto “Territorios, bienestar y desigualdad en Uruguay”, la investigación sociohistórica y geográfica sobre el despliegue territorial del Estado social la hemos realizado en cuatro subdimensiones: (i) la localización puntual de cada agencia y delimitación de su ámbito de competencia geográfica; (ii) la historia de la demanda, afincamiento o supresión de cada agencia; (iii) la transformación de las prácticas (educativas, sanitarias,

constructivas, etc) en el territorio generada por las prestaciones brindadas u omitidas; y (iv) la distribución de recursos de poder de las organizaciones (Fernández-Aguerre & Vanoli Imperiale, 2023).

En la tradición sociológica, la conceptualización de la dimensión territorial retoma las teorías que se han ocupado de las relaciones entre el estado y el espacio (Lefebvre, 2013 [1974]; Shields, 2013). La localización de una agencia supone *producir socialmente el espacio* en tres procesos distintos, no necesariamente complementarios y hasta conflictivos: la representación categorial del espacio; un nuevo modo de relaciones sociales; y un espacio de representación política.

#### ***A.4. Estructuras locales de bienestar***

La localización de las agencias en un territorio conforma una estructura de provisión de bienestar, esto es, canastas diversificadas (sean bienes, servicios o prestaciones), a través de las cuales, y con grados diversos en calidad y cantidad, las personas tienen la oportunidad tutelada de satisfacer sus necesidades.

El interés en la provisión y el acceso a las prestaciones de bienestar a los beneficiarios, conduce a desescalar el nivel de análisis y seleccionar unidades geo-estadísticas lo suficientemente reducidas como para suponer proximidad entre las agencias prestadoras y la población tutelada en cada servicio público. Sin embargo, la distancia técnicamente óptima entre agencia y persona es diferente para cada servicio, y también dentro de las prestaciones dada por cada servicio; y varía en el tiempo conforme a los costos de la provisión y disponibilidades tecnológicas. Esto ya había sido notablemente planteado respecto a la provisión de salud pública en Uruguay por Gómez Gavazzo en la década del 50 (ITU, 1955).

Este argumento geográfico, conjuntamente con la diversidad de canastas, fundamenta el recorte de nuestro objeto de estudio en dos sentidos.

Primero, seleccionamos qué prestaciones estudiar. Dada la diversidad de canastas en cada período histórico, y el cambio entre períodos debido a la ampliación de las tutelas jurídicas de las necesidades, adoptamos la decisión de focalizarnos sólo en cinco vectores de bienestar: las jubilaciones, la atención primaria de salud, la educación básica entendida por la escuela primaria y el liceo de primer ciclo o ciclo básico, la vivienda social y la electricidad doméstica.

En segundo lugar, definimos a la localidad como unidad de análisis geográfica con el mínimo nivel de identidad y pervivencia histórica tal que permite caracterizar y realizar comparaciones entre las estructuras locales de bienestar a la que tenían oportunidad de acceder los residentes en cada territorio. La pervivencia de esta unidad a través del tiempo y en los registros está garantizada por el estatuto legal que tienen en Uruguay.

#### ***A.5. Tipología de estructuras locales de bienestar***

En una publicación anterior hecha sobre el proyecto (Fernández-Aguerre & Vanoli Imperiale, 2023), describimos el despliegue territorial del estado social hacia finales de los años cincuenta en los cinco vectores de bienestar estudiados. El trabajo concluyó georeferenciando las

agencias estatales de provisión de bienestar para el primer período en estudio (Fernández-Aguerre, 2024). Con posterioridad, aplicando la técnica del análisis de cluster al panel de localidades, generamos una tipología de estructuras públicas locales proveedoras de bienestar en cada uno de los tres períodos de estudio (Cedréz, Fernández-Aguerre, & Quintela, 2023).

Este análisis tomo como referencia y orientación el trabajo que hiciera CLAEH/CINAM a principios de los años sesenta con una muestra de 27 localidades que estudió y que concluyera con una tipología con ocho niveles de bienestar, designados con letras desde la A hasta la H, en sentido descendente. En nuestro análisis de cluster, restringido a cinco vectores, el número de niveles de bienestar quedaba restringido a seis. La comparación entre ambos estudios se presenta en el siguiente esquema. El detalle de los hallazgos y de la interpretación se puede consultar en Cedréz, Fernández-Aguerre y Quintela (2023).

Una sección de localidades con estructuras de provisión propias de los tres primeros niveles, denominados *pre-estatal (H)*, *precario (F)* y *mínimo (D)*, constituyó el escenario más apropiado para estudiar en qué medida los residentes contaban con otras tutelas provenientes de la familia, de la vecindad, de los mercados fronterizos o de los servicios públicos brasileños. ¿La carencia o la insuficiencia en la prestación de salud en los embarazos, en el parto o en las enfermedades de la primera infancia movilizaba a otras mujeres de la familia, a figuras de la comunidad? ¿Una vez instalado el Sistema Único de Saúde en 1988, atendía a los nacionales de Uruguay? ¿La falta de inversión en vivienda social había llevado al auxilio comunitario para la auto-construcción, al permiso de ocupación, o era paliado por los menores precios relativos de los materiales en los comercios fronterizos?

## B. Localidad

La unidad de análisis principal del proyecto “Territorios, bienestar y desigualdad” es la localidad. Empezamos esta sección con una noción provisoria de localidad que tiene cuatro propiedades que deberán ser reformuladas en los apartados siguientes. Una localidad es preliminarmente, un territorio “categóricamente delimitado”, donde hay un “agrupamiento de viviendas residenciales”, separados por una “vialidad pública”, ubicadas en solares de “reducidas dimensiones”, y sobre los cuales los residentes hacen actos de “ver dominus”. Ubicamos la localidad como una especie del género poblamiento. La exposición que sigue discutirá esta noción y mostrará, además, las dificultades relativas a la operacionalización de estas definiciones en la principal fuente que contamos: los censos de población.

Esta primera noción es objetable por imprecisa desde varias disciplinas académicas. En particular, porque no permite distinguir la especificidad del área urbana frente a las áreas rurales. Esta objeción es correcta teóricamente pero no pertinente en nuestro país. La razón es que el conjunto de poblamientos denominados “localidades” en Uruguay tiene una delimitación y fundamento “legal”. En nuestra historia independiente, se han sucedido tres marcos legales que regulan esta nominación: (i) las Leyes de Indias, cuya vigencia mantuvo la primera Constitución en 1830; (ii) el Reglamento para el Trazado de Pueblos y Colonias de 1877; y desde 1946 está vigente la Ley N°10723 de Centros Poblados. En consecuencia, la

primera lista de localidades de Uruguay resulta de una “delimitación categórica” hecha por actos jurídicos, y por esta razón, las hemos denominado “formales”. No han sido las Ciencias Sociales quienes aportaron conceptos para distinguir las localidades de otros territorios, ni lo urbano de lo rural. En el siguiente apartado profundizaremos en la descripción de estas normas.

Un segundo conjunto empírico de localidades tiene origen administrativo y ha sido generada a través de sucesivas categorizaciones hechas por el organismo estadístico nacional<sup>5</sup>, con base en delimitaciones cartográficas empleadas en los censos de población desde el IV hecho en 1963 hasta IX y más reciente, de 2023. Así, la reciente tabla de localidades publicada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) incluye 1264 códigos de localidades<sup>6</sup>.

Fuera de estos dos primeros conjuntos de poblamientos urbanos, nuestro trabajo histórico con diversas fuentes para conformar un panel de localidades nos ha permitido definir conceptualmente un tercero. Nuestro punto de partida se remite al trabajo que Jaime Klaczko (1981) hiciera con base en el III Censo de Población de 1908. El autor identificó y listó 358 localidades sobre las cuales había reporte “periodístico”, de las cuales, 262 no tenían status legal y de estas, 37 no habrían sido relevadas luego por el IV Censo en 1963 ni tampoco por el VI Censo de 1985.

Otra fuente relevada es el “Índice toponímico de lugares poblados” de la DGEyC y cuyo autor fue Ariel Davrieux (1972). En el documento se listan 5019 “lugares poblados”. El autor propuso 12 categorías “no formales”, que incluían tales como “caseríos”, “balnearios”, “colonia del Instituto de Colonización”, “fraccionamiento”, “barrio”, “isla”, “paraje”, “estación”, “zona de chacras”, etc. La importancia de esta publicación para conceptualizar localidades radica en que fue utilizado expresamente el término “centro poblado”, dando pie a la conjectura de que habría dispuesto de un listado de “lugares poblados” o “zonas urbanas” reconocidas como tal por los Gobiernos Departamentales hasta 1970. Dada la ausencia de referencias explícitas, de definiciones operacionales y del diccionario censal de códigos de localidad en el documento, no ha sido posible hasta el presente, conocer cuántas de ellas fueron recogidas en los censos de población, tanto anteriores como posteriores.

En síntesis, la noción de localidad en nuestro proyecto remite empíricamente a dos conjuntos poblamientos, los que han sido formalmente creados y los que han sido administrativamente identificados por el organismo estadístico nacional pero que han sido formalmente establecidos ni reconocidas.

<sup>5</sup> Con este término genérico, nos referimos a las tres entidades que se han sucedido: la Dirección General de Estadística (DGE), dependiente del Ministerio de Gobierno primero y de Hacienda después, hasta 1959; la Dirección General de Estadística y Censos (DGEyC), dependiente del Ministerio de Hacienda y luego de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP); y el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) desde 1991.

<sup>6</sup> Vide [https://www5.ine.gub.uy/documents/CENSO%202023/Microdatos/Localidades\\_Censo2023.xlsx](https://www5.ine.gub.uy/documents/CENSO%202023/Microdatos/Localidades_Censo2023.xlsx) . Recuperado el 5/03/25.

### ***B.1. El estatuto legal de las localidades***

En Uruguay, a diferencia de lo que ocurre en casi todos los otros países, la toponimia y estatus de una localidad resulta de un acto jurídico reservado al Gobierno Nacional (Alvarez Lenzi, 1973; INE, 2008). Las Leyes de Indias (Regencia Provisional del Reino, 1841) y el Reglamento para el Trazado de Pueblos y Colonias de 1877 atribuyeron a la autoridad estatal máxima, el Rey y su delegado el Virrey, en la Colonia, y Parlamento en la segunda, la competencia de *crear* una localidad. Este dato tiene importantes consecuencias tanto empíricas como teóricas para describir y explicar las relaciones entre el estado y el territorio.

El conjunto de localidades legalmente creadas en Uruguay las denominaremos “formales” y comprende dos tipos conceptualmente diferentes. Aquellas cuyo fundador es el propio Estado, que denominamos en otro trabajo como “indianas”, y aquellas cuyo fundador es uno o varios agentes privados, que denominamos “liberales” (Fernández-Aguerre, 2022b).

Existe una tercera especie de localidades legalmente establecida y es aquella conforme a la Ley de Centros Poblados de 1946. Esta norma, a diferencia de las dos anteriores, atribuyó a cada Gobierno Departamental, a iniciativa del Intendente, la competencia de *reconocer* una localidad una vez que se han completado los actos materiales y jurídicos requeridos legalmente para la regularización. Dada esta diferencia, optamos por denominarlas “localidades departamentales”.

En los tres casos, el Derecho regló que se trataba de un acto de la función legislativa, más allá de que se requieran acciones previas y posteriores, materiales y jurídicas, esencialmente vinculadas con el acto jurídico. Con esta base, podemos precisar la primera propiedad enunciada: en Uruguay una localidad es *un territorio categóricamente definido por un acto jurídico legislativo* (Korzeniak, 2006).

La categorización jurídica de un territorio como localidad conlleva su adscripción simultánea con una clase legal, cada una con diferente estatus. En Uruguay, las localidades se clasifican en “centros poblados”, “pueblos”, “villas” y “ciudades”. El primer término, es competencia de cada Gobierno Departamental, en tanto que los restantes, privativos del Gobierno Nacional.

### ***B.2. El tipo de localidad india***

En el conjunto genérico de localidades legalmente creadas, una primera especie muy particular está conformada por aquellas denominamos “indianas”. En nuestro panel de localidades, identificamos 22, fundadas entre 1718 y 1873 y todavía, a las que añadimos, por su estricto origen otras 4 localidades originadas por una fortificación o guardia militar, cinco localidades fundadas por petición al Rey, todas estas todavía existentes, y otras cuatro desaparecidas: la guardia de Arredondo en el cerro Etchenique (1792), San Gabriel de Batoví (1800), la primera “Santa Rosa de la Bella Unión” (1829-1833) y San Servando (1832-1850).

Una localidad “indiana” es un 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). El acto jurídico de crear una localidad por parte del Estado, implicó un conjunto detallado de operaciones y consecuencias jurídicas, que resumimos a continuación en cinco grandes propiedades.

En primer lugar, el establecimiento de una localidad el territorio local al menos dos y hasta cuatro categorías geográficas: la planta urbana; las tierras comunes a la ciudad, el ejido, la dehesa y los propios; las chacras próximas y las tierras de producción, que en el Río de la Plata se denominaron “suertes de estancia”. Tal como propone Alvarez Lenzi (1973), integran un concepto de “ciudad territorio”.

En segundo lugar, la creación de una localidad requería un conjunto de actos jurídicos previos y posteriores relativos a la propiedad de la tierra. Las tierras afectadas a la nueva localidad salían del patrimonio estatal (“de las tierras realengas”, luego “fiscales”) y se escrituraban a favor de los nuevos poblados beneficiarios, quienes detentaban la propiedad legal de la tierra. La consecuencia de este proceder es que las localidades legalmente establecidas carecen de problemas jurídicos en sus títulos y la traslación de dominio es notarialmente trazable desde su fundación. Una excepción que destacamos en este estudio refiere a Río Branco.

En tercer lugar, la delimitación jurídica de la localidad requería actos de mensura y planificación urbana expresa, materializados en planos todo estrictamente reglado, tanto en la planta urbana, como en los restantes espacios categorizados del territorio local. El más característico es que el “agrupamiento de viviendas residenciales” debía hacerse con base en un plano de mensura trazados por un agrimensor, donde las viviendas se ubican en solares y estos en manzanas, ambos con dimensiones estandarizadas, conformando un “damero” en cuyo lugar central hay una gran plaza. La mensura debía delimitar y reservar dos categorías espaciales adicionales, el ejido y la dehesa, cuya propiedad sería detentada por la autoridad local (v.g. “propiedad municipal”). Por fuera de estas dos delimitaciones categoriales concéntricas, se mensuraban, fraccionaban y escrituraban las chacras y las estancias.

En cuarto lugar, quienes recibían propiedades raíces, estaban obligados en un plazo perentorio, a construir al menos una vivienda en cada predio, habitar en ellas y en el caso de las chacras y estancias, hacerlas productivas. La Administración estatal incentivó los poblamientos, según la época, con mano de obra proveniente de encomiendas o esclavitud, con materiales para la construcción, herramientas y metálico para insumos. En contraprestación, los beneficiarios no podrían enajenar la propiedad sino hasta transcurrido cierto plazo. Este requerimiento tuvo dos consecuencias sociológicas cruciales. Por un lado, aseguró la radicación y la persistencia del poblamiento más allá del impulso fundacional y de los incentivos iniciales. Esta perdurabilidad es notable si se coteja la lista de localidades indias en Uruguay con las actualmente existentes. Por otro, la norma creaba en cada localidad una estructura social, que tenía en su cúspide una clase de propietarios inmuebles fundadores, que serían nombrados por los “patricios” al decir de Carlos Real de Azúa, junto a los cuales se agregaban otras clases

intermedias de comerciantes, oficiales militares y funcionarios públicos no propietarios de bienes raíces, y trabajadores libres urbanos y rurales, así como esclavos.

En quinto lugar, los pobladores beneficiarios adquirían derechos de autogobierno en el ámbito del territorio de la localidad, tanto en las funciones administrativas, legislativas como en las judiciales. En la Colonia, este autogobierno implicó que, al cabo de un tiempo, los pobladores tenían derecho de solicitar a la autoridad real el establecimiento de un Cabildo, que tendría competencia en todo el territorio local. Originalmente, tal derecho solo correspondía a los fundadores y sus descendientes, incluso, reservando ciertos cargos para su linaje. Pero la evolución demográfica del poblamiento conllevó que se ampliaran tanto los electores como los elegibles para integrar el Cabildo. Es de notar que, aún cuando la localidad se hubiera iniciado en forma irregular, los pobladores podían ejercer la petición ante el Virrey de conformar un Cabildo, como fue el caso de Rosario del Colla y de Trinidad. Más interesante aún, es observar que este derecho de autogobierno adquirió “naturaleza proto-constitucional” ya que, una vez comenzada la Revolución Artiguista, la base de legitimidad que adquirió fue la “asamblea de los pueblos”. Este concepto debe entenderse expresamente ligado a una generalización de aquel derecho que correspondía a los pobladores de una localidad (Favarro, 1957). También debe observarse que, suprimidos los cabildos por Decreto de Suárez en 1826, y vigente la Constitución de 1830, persistió la regla no escrita que, en toda localidad legalmente creada, debían asentarse ciertas autoridades de autogobierno elegidas localmente. Así hallamos que los jueces de paz, los tenientes alcaldes y los alcaldes del crimen, fueron cargos electivos a lo largo del siglo XIX, como también sobre esta base se comprende la institucionalización, por fuera de la Constitución, de las comisiones auxiliares económico-administrativas, por vía de la Ley N°901 de 1865 (Fernández-Aguerre, 2025[2022]). En síntesis, estos son los antecedentes tanto de la materia jurídica municipal como del actual “tercer nivel de gobierno”.

### *B.3. El tipo de localidad liberal*

El “Reglamento para el Trazado de Pueblos y Colonias” de 1877, aprobado por el Gobierno de Latorre a instancias del Agrimensor Melintón González, titular de la Dirección General de Obras Públicas del Ministerio de Gobierno, mantuvo vigente varias normas de las Leyes de Indias, como el trazado geométrico, derogó otras relativas a la donación de la propiedades, al otorgamiento adicional de chacras y suertes de estancia a los pobladores urbanos, e introdujo nuevos requisitos sobre dimensiones de calles y manzanas (Alvarez Lenzi, 1973, pág. 34). A su vez, habilitó que, además del Estado, un proyecto fundacional pudiera implementado legalmente por parte de un agente privado, dando estatuto jurídico al tipo de localidad que denominados “liberal”, que en realidad, ya existía desde la fundación de la Villa del Cerro en 1834. En nuestro trabajo con distintas fuentes para confeccionar el panel, identificamos 33 localidades liberales fundadas antes de 1908.

El análisis hecho de los nuevos poblamientos que siguen al término de la Guerra Grande y hasta el comienzo del siglo XX, permitió concluir que el Estado ya no tuvo un rol directo ni directivo, quedando reducido al papel de homologar o reconocer los actos particulares de

poblamiento, muchas veces años después de la fechas del fraccionamiento y venta de las tierras mensuradas. Es la época que ha sido denominada como del “liberalismo” (Alvarez Lenzi, 1973), o más teóricamente, de la “república oligárquica” (Carmagnani, 1982), que puede datarse desde 1865, con el comienzo de la Dictadura de Venancio Flores, hasta la Presidencia de Juan Lindolfo Cuestas (1897-1903) (Fernández-Aguerre, 2022b).

La institucionalización del territorio bajo la forma de “localidad liberal” tiene algunas características diferencias de las localidades “indianas”. En primer lugar, el reconocimiento estatal del proyecto privado requería de inversiones excepcionales en el diseño de la planta urbana que restringían el número final y la ubicación de los solares que podrán ser enajenados como parte del negocio inmobiliario. El fundador privado debía donar al Estado solares alrededor de la plaza (la mejor ubicación) para la iglesia, la comisaría, dependencia municipal, la escuela y el cementerio; además de las plazas y de las calles.

En segundo lugar, al venderse y no donarse, la clientela de compradores de los solares urbanos estaba restringida a familias que hubieran logrado un mínimo ahorro para invertir en esta propiedad. Por esta vía, los primeros pobladores son comerciantes, algunos profesionales (médicos, farmacéuticos y abogados) y también estancieros del área de influencia. A su vez, el fundador podía vender por separado las chacras o quintas. En estas localidades ya no se presupone el fraccionamiento ni distribución de “suertes de estancia”, porque las tierras productivas ya tienen todas sus titulares. El resultado de las compraventas fue la conformación de una estructura social urbana de clases intermedias preexistentes. A su vez, y al contrario de las “localidades indianas”, la compra venta excluía procesos de movilidad social ascendente asociados con una migración. En particular, excluía a las familias rurales de más bajos ingresos, sin ahorros, que, a raíz de la modernización de las estancias, crecientemente pasaban a ser excedentes en el medio rural. Es factible entonces, que el surgimiento de la “localidad liberal” sea la contraparte contemporánea del surgimiento del “rancherío” como otro tipo de poblamiento.

En tercer lugar, el proceso fundacional contrasta con la localidad “indiana” en la constitución de un espacio de representación política. Estrictamente, no hay derecho originario al auto-gobierno, cuestión que pudiera dar lugar a peticionar legítimamente ante la autoridad, para constituir una comisión auxiliar económico-administrativa en los términos de la Ley N°901. Este logro debía entenderse con base en otros mecanismos apoyados, por ejemplo, en el caudillismo. Hasta 1908, hemos registrado que 14 de estas localidades liberales conformaron una comisión auxiliar. En las crónicas se observa una autoridad local heterónoma, conformada generalmente, por la vía de los hechos y por acuerdos entre la policía, el teniente alcalde y la dirección de la escuela primaria.

#### ***B.4. El tipo de localidad departamental***

La Ley N°10723 atribuyó a los Gobiernos Departamentales la subdivisión de predios rurales “con destino a la formación de centros poblados” (art.1º) así como para establecer “los límites de las zonas pobladas existentes no reconocidas oficialmente”, operación esta última que los convertía en “centros poblados provisionales” (art.5º), hasta que no mediara un

reconocimiento definitivo una vez cumplidos los requerimientos de la Ley (art.14º). Denominamos *departamentales* o *regularizadas* a este conjunto de poblamientos formales reconocidos a través de resoluciones de los Gobiernos Departamentales.

Si bien el concepto es lógicamente preciso, su referente empírico es ambiguo y no es posible, al menos con facilidad, elaborar un listado de localidades departamentales. Por un lado, y habiendo transcurrido casi 80 años de la promulgación de este marco legal, sería razonable esperar que decenas de *zonas pobladas* hubieran sido *reconocidas* como *centros poblados*, y que, por lo tanto, el conjunto de localidades formales de Uruguay fuera más extenso que aquel establecido por el Gobierno Nacional en la publicación del INE de 2008. Pero por otro lado, la Ley no obligó a informar al Poder Ejecutivo Nacional o a la Asamblea General del cumplimiento de estas atribuciones, por lo que no hubo comunicación institucional que pudiera dar base a la formación de un registro nacional de *centros poblados*, ni “provisorios” ni “reconocidos definitivamente”. El vacío registral nacional tampoco puede ser fácilmente resuelto a través de la consulta de los digestos municipales. A la fecha de publicación de este libro, no es posible consultar en línea aquellas normas dictadas previamente a 1988. En consecuencia, se generó un vacío legal en el listado oficial y único de localidades que, hasta 1946, estaba contenido en el Registro Nacional de Leyes y Decretos.

Las publicaciones hechas por la autoridad estadística nacional presentan problemas metodológicos en la operacionalización de la categoría, que son insalvables. Davrieux (1972) catalogó 218 lugares poblados como centros poblados. La publicación no detalla la metodología empleada para operacionalizar la categoría ni las fuentes consultadas, ni tampoco la fecha de la formalización de cada lugar poblado<sup>7</sup>. Con base en los Censos de 1985 y de 1996, la autoridad estadística nacional publicó otros sendos índices toponímicos en los cuales las localidades censales fueron de nuevo catalogadas utilizando el término “centro poblado” (DGyC, 1989; INE, 2000). Sin embargo, la ausencia del detalle metodológico en estos, tampoco permite validar los listados.

En síntesis, esta es una categoría teórica consistente con la noción preliminar pero de extensión empírica indeterminable. A la fecha no es posible listar cuáles serían las localidades departamentales. Tampoco existe un listado administrativo público y metodológicamente fundamentado. De hecho, el último documento publicado por el INE respecto a este tema, no hace referencia a esta categoría, restringiendo las localidades oficialmente categorizadas como urbanas a aquellas que lo fueron por Ley o Decreto del Poder Ejecutivo (INE, 2008).

### **B.5. Localidades informales**

Denominamos “informales” al subconjunto de localidades que carecen de estatuto legal pero que han sido identificadas y publicadas con este nombre por la autoridad estadística nacional. El más completo listado fue elaborado y publicado con base en el VIII Censo de Población de

---

<sup>7</sup> De este listado, cotejamos para las localidades incluidas en el estudio que para aquella fecha, se incluía en la categoría dos para las cuales nuestro trabajo de archivo no halló resolución departamental alguna al respecto.

2011 estando disponible como recurso electrónico en la web (INE, 2018). Conforme a este listado, identificamos 453 localidades informales sobre un total de 617 identificadas en 2011.

Ahora bien, hemos enunciado la hipótesis previamente (Fernández-Aguerre, 2022b) que la emergencia de esta especie de localidades no fue producto de un fallo de la política pública, ni de un desbordamiento de la burocracia estatal. Más bien lo contrario, la creciente predominancia del liberalismo durante el largo ciclo de la “República Oligárquica” (1876-19103), devino en la fundación privada de localidades legalmente reconocidas, y simultáneamente en la multiplicación de emprendimientos poblacionales privados que no solicitaron su regularización, o directamente la ignoraron. Este elemento es importante de recordar cuando se analiza cómo ingresa a la agenda pública el problema del “rancherío rural” (García Acevedo, 1910 [1967]). La informalidad fue la nota más clara en el ordenamiento territorial entre finales del siglo XIX y mediados del siglo XX (Fernández-Aguerre, 2022). Sobre esta hipótesis general, en nuestro trabajo identificamos más de mil cien localidades con estas características entre los censos de 1908 a 2011, de las cuales aproximadamente siete de cada diez habrían surgido entre 1908 y 1963 (Fernández-Aguerre & Wilkins Masse, 2019).

Dentro de este amplio conjunto de la especie informal, hemos propuesto una tipología donde se distinguen al menos seis subespecies, según el grado de planificación que en cada caso se identificó en el territorio: (i) las localidades corporativas; (ii) las colonias agrarias; (iii) los pueblos ferrocarril; (iv) los balnearios; (v) los desarrollos inmobiliarios inconclusos y (vi) los rancheríos (Vanoli Imperiale, Fernández-Aguerre, & Guevara Cué, 2022; Fernández-Aguerre, 2022c; Bazzi Castro & Fernández-Aguerre, 2022; Fernández-Aguerre, Wilkins Mase, & Biramontes Duré, 2022).

#### ***B.6. Excepciones y particularidades***

Al revisar la historia particular de las localidades formales, se hallan tres excepciones en la categorización legal que importan tener presentes.

En primer lugar, varias localidades no fueron creadas o reconocidas mediante una ley sino a través de un decreto del Poder Ejecutivo. Por ejemplo, tal es el caso entre otros, de Nico Pérez, Nuevo Berlín, Isla Mala (actualmente 25 de mayo), Bolívar, Zapicán e Isla Cabellos (actualmente, Baltasar Brum), establecidos respectivamente entre 1881 y 1911 (INE, 2008). Tales resoluciones estatales no pueden atribuirse a un período de interrupción constitucional, es decir a una dictadura, sino que también fueron propias de períodos constitucionales, tales como la Presidencia de Herrera y Obes (1890-1894) o de Batlle y Ordóñez (1911-1915). Es más razonable hipotetizar, en línea con Alvarez Lenzi (1973), que fue el resultado de una concepción dominante de la época liberal del ordenamiento territorial, y que se expresara en los considerandos que fundamentan los decretos de reconocimiento (Fernández-Aguerre, 2022b, pág. 102).

En segundo lugar, hallamos que la fecha de oficialización de una localidad puede ser muy posterior a la fecha de su fundación, hecho que no solo podría ser propio de las localidades departamentales, en las que habría sido el resultado natural de las múltiples regularizaciones requeridas por la Ley. El rezago del reconocimiento podría deberse a las operaciones

materiales y jurídicas necesarias para presentar la documentación requerida por las autoridades, y también a las diferentes rutas que podría seguir la tramitación de la solicitud, considerando que en algunos casos, intervenía la Junta Económico-Administrativa y en otros, lo recepcionaba directamente el Ministerio de Gobierno (o de Fomento, luego). También es de reconocer que la dependencia técnica encargada del estudio había aumentado las exigencias, luego de 1880, formulaba objeciones y devolvía expedientes. Estas consideraciones fundamentaron que operacionalizaríamos un umbral de “tiempo oportuno de oficialización” en un plazo de hasta 5 años contando a partir de la fecha de fundación material (Fernández-Aguerre, 2022b, págs. 90-91) . Los poblamientos reconocidos en el tiempo oportuno se redujeron del 43% durante los Gobiernos de la Fusión (1851-1864) al 15% durante la *República Oligárquica* (1876-1903)<sup>8</sup>. De hecho, algunos poblamientos del período, que no podrían calificarse como pequeños, demoraron décadas en ser reconocidos, por ejemplo como Chuy, Ombúes de Lavalle, Vichadero y Conchillas<sup>9</sup>.

En tercer lugar, hemos detectado que el estatus legal de la localidad fue perdiendo, durante el “época liberal”, algunas de sus consecuencias jurídicas más importantes relativas tanto al despliegue de las dependencias del Estado Liberal, incluido aquí la instalación de órganos de auto-gobierno, como a la instalación de agencias del Estado social . Hasta donde hemos podido rastrear, principalmente a través de las leyes de presupuesto, hubo localidades “liberales” que constituyeron una comisión auxiliar y que esta fue legalmente reconocida, a pesar de que tal institución no estaba prevista en el Reglamento de 1877. La escuela vareliana no se restringió a instalarse únicamente en las localidades, indias o liberales, legalmente establecidas. Finalmente, la provisión de electricidad tampoco fue restringida por el estatus legal de la localidad.

#### ***B.6. Estatus legal, complejidad y tamaño de la localidad***

Las ciencias sociales en general, han aportado al urbanismo y al ordenamiento territorial, una perspectiva fundada en la complejidad de las relaciones sociales, tanto “dentro” del poblamiento como “entre” poblamientos. Conforme a la definición más sencilla que se haya dado de complejidad, ésta es una función del número de los elementos de un sistema, en este caso, de habitantes (LUHMANN).

Transversal al estatus legal del poblamiento, el tamaño de la población como indicador de complejidad social, ha sido una de las propiedades más importantes para describir una localidad. En esta línea, se ha destacado el trabajo clásico hecho por Carlos Gómez Gavazzo desde los años 50 en el Instituto de Teoría y Urbanismo de la actual Facultad de Arquitectura,

<sup>8</sup> Uno de los últimos de este período fue Vergara, cuyo fundador realizó la mensura y fraccionamiento en 1891, pero reconocida como pueblo por la Ley N°2788 del 10 de marzo de 1903.

<sup>9</sup> Santa Clara del Olimar fue reconocida en 1911 por Ley N°3776, 33 años después de fundarse. Minas de Corrales, establecida en 1878, recién lo fue en 1920. Chuy fue declarada pueblo por Ley 8.758 de 1938, 49 años después de su fundación. La primera colonización de Ombúes de Lavalle data de 1891 en tanto que el pueblo fue declarado por Ley 8922 de 1932. Conchillas por su parte, fue declarada pueblo por Ley 12.254 de 1955, 68 años después de su fundación.

Diseño y Urbanismo de la Universidad de la República (Gómez Gavazzo, 1959), y el también clásico desarrollado en el Informe del CLAEH/CINAM (1963).

Contemporáneamente, los arquitectos Edgardo Martínez y Leonardo Altmann han delimitado dos conceptos que aplicaremos en nuestro estudio: “pequeña localidad urbana” y “ciudad intermedia” (Martínez & Altmann, 2016; Altmann, 2016; Martínez & Altmann, 2020). Ambas categorías han sido definidas ortogonalmente al estatus legal de las localidades y con base a dos dimensiones analíticamente diferenciadas: el tamaño de la población y la relación entre la localidad y las restantes. Si la primera es una propiedad absoluta del colectivo, la segunda requiere de un análisis multinivel que describa relaciones entre localidades y del empleo de conceptos propios de la teoría de sistemas. De aquí que los autores refieran al *sistema urbano de Uruguay* (SUU).

Martínez y Altmann (2020) proponen una primera noción de *ciudades intermedias* adaptada al sistema urbano de Uruguay, y en el marco de la discusión latinoamericana sobre el concepto europeo. Expresamente, informan que su conceptualización se hace cargo del consenso urbanístico europeo y transcriben un texto de Carme Bellet y Josep Lop:

*“La ciudad intermedia no puede definirse tan solo por el número de población que esta acoge. Tan o más importante es el papel y la función que la ciudad juega en su territorio más o menos inmediato, la influencia y relación que ejerce y mantiene en este y los flujos y relaciones que genera hacia el exterior”* (Martínez & Altmann, 2020, pág. 18)

La delimitación de las ciudades intermedias en Uruguay se basa en cuatro propiedades. En primer lugar, y dado que el SUU está organizado a partir de la posición central macrocefálica de Montevideo en el ordenamiento territorial, la primera delimitación geoestadística refiere a las localidades que están fuera del área metropolitana de Montevideo (AMM). En segundo lugar, asumen con bases legales y administrativas de larga data que el umbral de 5000 habitantes es clave para el ordenamiento territorial en el país, por lo que una *ciudad intermedia* es aquella localidad ubicada fuera del AMM con más de ese número de habitantes. El umbral ha sido aplicado a los Censos de 1985 en adelante, sin referencia a cuál debería ser para las décadas anteriores, y es razonable que debiera ser menor en razón de la tercera propiedad establecida al concepto: “registraran un nivel básico de actividad económica, definido por la cantidad de ocupados según el censo industrial del INE de 1997” (Martínez & Altmann, 2020, pág. 31).

Este indicador asociado a tamaños entre 2000 y 5000 habitantes, conformarían un grupo adicional de ciudades intermedias en el país. Finalmente, la cuarta propiedad de esta categoría refiere a la posición que ocupa en un conjunto de relaciones estructurales que la localidad mantiene por un lado, sobre un territorio circundante institucionalizado como *jurisdiccional* y por otro lado, con otras localidades del sistema urbano, a través de la integración de servicios públicos, de la red vial y de las cadenas productivas.

Por su parte, Altmann (2016:14) definió una *pequeña localidad urbana* (PLU) como aquella “con menos de 5000 habitantes en el Censo INE 2011 que no se encuentran comprendidas en

el Área Metropolitana de Montevideo (AMM) o formando parte de un conglomerado intermedio (CIU)”. Dentro de este conjunto, determinado por el umbral de los 5000 habitantes, propuso cuatro clases de PLUs, considerando el número de viviendas particulares registradas, y subordinadamente, el número de habitantes. Así, un *paraje* es una localidad con menos de 110 viviendas y 300 habitantes, en tanto que una *villa* se correspondería con una localidad con más de 1100 y hasta de 5000 habitantes (Altmann, 2016: 18).

## C. Frontera

Es fundamental para el desarrollo de este trabajo elaborar y desarrollar una conceptualización de la frontera que dialogue tanto con los estudios históricos sobre Cerro Largo, por un lado, como con el origen y objetivo del estudio de casos sobre el bienestar en pequeñas localidades, por el otro. Un abordaje histórico general para todo el noreste ya fue esbozado anteriormente en la primera publicación de la línea de investigación (de Souza Silveira & Fernández-Aguerre, 2022),

La tarea teórica que se requiere nos ocupará primero de explicitar una delimitación del concepto de frontera en el marco del tratamiento que recibe actualmente en las ciencias sociales, a esto dedicamos el siguiente apartado, haciendo un resumen de la extensa sistematización bibliográfica hecha para el proyecto “Espacios de frontera” (de Souza Silveira & Fernández-Aguerre, 2022). En segundo lugar, nos ocupamos, en los dos apartados subsiguientes, de exponer cuál ha sido la noción de frontera que ha orientado la acción del Estado en Brasil y en Uruguay, al menos en términos constitucionales y legales. Finalmente, dejamos para el siguiente capítulo la reseña de la historia particular del departamento.

### C.1. Tres ejes de debate académico en la noción de frontera

El concepto de frontera nos llega a las ciencias sociales con una densa y longeva carga de significados dados por el Derecho y por las relaciones internacionales. Así, una noción general y provisoria de frontera podría enunciar que por tal se entiende todo espacio geográfico sobre el cual hubo empíricamente una delimitación material y simbólica por parte de al menos (uno de) los Estados linderos.

Frente a esta primera noción, las ciencias sociales han reaccionado primero cuestionando la identificación de la frontera como límite o separación predominantemente jurídica y postulando la existencia simultánea, complementaria o conflictiva de procesos integración “informal o de hecho” entre sociedades locales fronterizas, que se extienden tanto en el plano familiar, productivo, lingüístico y político (Mazzei, 2017; Clemente, 2011; Barrios, 2008; Elizaincín, Behares, & Barrios, 1987). Un término genérico para estos procesos podría ser el de “transfronterización”.

Un segundo eje de debates involucra el problema de la escala, de particular relevancia en la Geografía Humana. Está extendida la idea que la frontera debiera ser comprendida en términos de producción social de territorios *multi-escalares* (Sassen, 2007), en una temporalidad de *larga duración* (Braudel, 1958). Aquellos procesos no operan a la misma escala espacial. Por

un lado, el territorio fue configurado por la disputa geopolítica más extensa entre dos estados coloniales (y de sus estados sucesores), cada uno de los cuales estableció poblamientos y distribuyó tierras. Pero, en una escala más pequeña, la frontera fue resultado de procesos de formación de familias mestizas y binacionales, de rutas comerciales, y de mercados transfronterizos, crecientemente globalizados. Ambos operaron en el acceso (sucesión, ocupación y compra) de tierras, en el comercio de bienestar y en la conformación de un mercado de trabajo alimentado por migraciones “permanentes”, pero también de “commuting” o de “tránsito”, en ambos casos internas y/o internacionales (Barreto, 2009; Barreto, Albín, & Barboza, 2014; de Souza & Fernández, 2022; de Souza, 2021).

El tercer eje son los actores en la frontera. Cada una de las demarcaciones, no es otra cosa que el producto de una agencia, y en algunos casos el resultado de varias disputas contingentes que han puesto en juego distintos tipos de recursos de poder. La mirada sobre los procesos y las escalas, no debería obstaculizar la visualización de actores “transfronterizos”, sean individuos, unidades domésticas o actores colectivos. Algunos académicos consideran que el surgimiento de estas regiones transfronterizas en América Latina es uno de los signos más importantes de la globalización capitalista de principios del siglo XXI, y por tanto de generación de nuevos “tipos de fronterizaciones” (Dilla & Breton, 2018). Sin embargo, otros recuerdan que la base familiar y comunitaria de estos poblamientos se remontan cientos de años atrás, con prácticas de violentas tanto de mestizaje como de separación entre familias y pueblos originarios, ensayándolos contener en fronteras-límite (Álvarez-Fuentes, 2020; Najera, 2017).

### *C.2. Tres premisas para el concepto de frontera*

Ahora bien, teniendo presente estos tres ejes debates, ¿cómo definir la frontera para este proyecto en particular? Aceptando lo esquemático siguiente resumen, presentamos tres premias generales que se anclan en las teorías sociales más generales en que nos hemos venido basando.

La primera premisa es que la frontera es un caso particular de producción social del espacio (Lefebvre, 2013 [1974]). Una o varias *categorías del entendimiento y de la práctica* (Supervielle, 2008), de tipo espacial o *topológica* (Shields, 2013), adquiere valor jurídico como *límite*, y reorganiza las relaciones sociales en el territorio a través de consecuencias sobre el capital físico como sobre el modo de producción. A su vez, por lo que aquella delimitación material resulta en la base simbólica para construir *identidades, solidaridades y diferenciaciones* colectivas en sendos *espacios de representación política*, legitimados o negados. La frontera distingue, divide y separa no solo territorios, sino poblamientos y habitantes, entre “nacionales” y “extranjeros”.

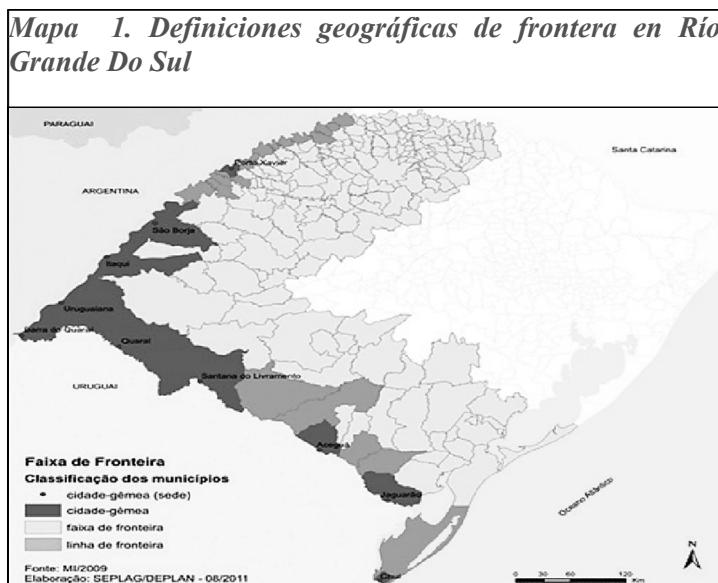
En segundo lugar, la frontera Uruguay- Brasil es un caso particular de un proceso de producción social del espacio que se hace progresivamente inteligible en la medida en que se incorpora un enfoque de larga duración en el sentido que Fernand Braudel le dio a este término. (Braudel, 1958). La actual frontera uruguaya-brasileña es, contemporáneamente, un territorio *más pequeño en relación a la escala* en que fuera definido como tal en el siglo XIX, y aún más ínfimo del que fuera el espacio de la frontera entre los Reinos de España y Portugal en los

siglos XVI al XVIII (de Souza Silveira & Fernández-Aguerre, 2022). Por ejemplo, el primer fuerte de San Antonio del Salto Chico (1757) y el pueblo de San Carlos de Maldonado (1763) fueron poblamientos fronterizos con el Brasil, así como el malogrado “Ferro-carril del Interior” cuando se promulgó (1886) para defender la frontera, algo que contemporáneamente no es de sentido común afirmarlo. La identificación de un territorio como fronterizo ha sido históricamente cambiante, y por lo tanto contingente. También han variado las escalas en las que las demarcaciones han operado, pudiéndose afirmar que las relaciones internacionales entre Estados han ido perdiendo preponderancia en las últimas décadas siendo sustituidas por otros procesos económicos, migratorios y culturales, tanto formales como informales.

En tercer lugar, la frontera Uruguay Brasil es un proceso de producción social del espacio de larga duración que *tiene una base legal y estatal original aunque no necesariamente principal de institucionalización del territorio* (Paasi, 1986). Asumimos que los estados limítrofes han sido los actores originarios de la demarcación, pero en cada período histórico que ha coexistido con otros actores y otros procesos que han agenciado la transfronterización. Podríamos decir que son informales respecto a la demarcación jurídica y en algunos casos directamente antagónicos. Sin perjuicio de eso, sociológicamente, también han creado una institucionalidad en las relaciones familiares de uno y otro lado, en la lengua hablada y escrita, en las relaciones entre políticos y partidos de uno y otro lado, en el comercio, etc. Desde su primera configuración a partir del Tratado de Tordesillas (1494), la frontera ha sido una construcción estatal hecha a partir de las categorías espaciales “límite”, “barrera”, y “jurisdicción”, así como simultánea y conflictivamente, con las categorías de “comercio”, “migración”, “caudillos”, “familia”, “estancia” y “camino”. Ni el despliegue territorial del Estado, ni las relaciones sociales de producción ni las relaciones políticas de representación pueden comprenderse en ausencia de la consideración la noción de una *agencia y de actores sociales locales de naturaleza transfronteriza*. Téngase en mente, por ejemplo, las relaciones de lealtad particularista creadas mediante la distribución de tierras (*estancias, bandeiras*), los permisos de explotación (*vaquerías, bandeirantes*) o el desempeño de cargos públicos locales (Policía, Juez Ordinario, Teniente Alcalde),

En consecuencia de las premisas anteriores, distinguiremos para nuestro diseño metodológico, la noción de territorio de las ciencias sociales, de la *noción jurídica de frontera* como línea fronteriza o demarcación acordada y promulgada, por ejemplo, con base en un tratado, por ejemplo, Madrid (1750), San Ildefonso (1777), Badajoz (1801), la Farola (1819), Tratados de Paz (1851), Tratado de límites (1909), el Estatuto Jurídico de la Frontera (1933). Diremos que la *línea fronteriza es una demarcación cartográfica precisa*. En este sentido diremos que Río Branco o Masoller son localidades limítrofes y diremos que Lapuente o Plácido Rosas no son localidades limítrofes. También aplicaremos esta categoría a los departamentos: Artigas es un departamento limítrofe, pero no lo es Tacuarembó. La noción de frontera, en cambio, diremos que no es operacionalmente delimitable en el territorio, al menos no con precisión. Hablaremos más bien de *espacios de frontera significados tanto por la actualidad como por la historia*. Las localidades de Tacuarembó, Caraguatá y Melo son poblamientos de frontera, tanto como Río Branco, Lapuente o Masoller lo son en este último sentido. En los siguientes apartados

veremos qué tan consistente es esta noción con las nociones en Uruguay y en Brasil de frontera.



### C.3. La faixa de fronteira

Brasil ha sido un país donde tradicionalmente la diferencia entre límite y frontera ha tenido mayor institucionalización. Esto ha estado presente en los tratados internacionales suscritos con Uruguay.

La noción de *faixa de fronteira* se encuentra solo parcialmente enunciada y con menor extensión en el “Convenio para la Fijación del Estatuto de Frontera Brasil-Uruguay” firmado en Montevideo el 20 de diciembre de 1933 entre los ministros plenipotenciarios de ambas partes y ratificado por la Ley 9477 promulgada en mayo de 1935 por el Gobierno de Terra. En el convenio se encuentra una definición de *corredor internacional* en la cláusula IX. Uruguay no instrumentó con posterioridad ninguna definición legal o reglamentaria adicional fundada en la noción de territorio de frontera, si lo ha hecho Brasil.

El artículo 20º de la Constitución de Brasil, promulgada en 1988, establece la *faixa de fronteira* como el polígono conformado por el territorio distante hasta 150 kilómetros de la línea divisoria. Son definidos como indispensables para la defensa nacional quedando reservada a la regulación por ley tanto su ocupación como su utilización. Tal como se puede apreciar en el mapa N°1, los municipios son clasificados en tres categorías: (a) *ciudades gemelas* (color oscuro); (b) configuradores de la *linha de fronteira* (que incluyen a los anteriores); y (c) los municipios de la *faixa de fronteira*. Aproximadamente  $\frac{2}{3}$  del Estado de Río Grande do Sul es fronterizo.

#### *C.4. La noción uruguaya de frontera*

Uruguay carece de una normativa y una tradición jurídica constitucional y legal, que específicamente, haya tenido por objeto institucionalizar espacios en la frontera, en forma análoga a lo hecho por Brasil. Por el contrario, existen pocas normas, desperdigadas y sin conexión sistemática entre ellas, que hacen uso de la categoría “línea” o “zona” de frontera.

De la primera revisión que precedió al estudio en terreno, tomamos conocimiento de cinco. El más antiguo fue firmado entre los Ministros de Relaciones Exteriores de Brasil y de Uruguay el 20 de diciembre de 1933, ratificado por el Poder Legislativo por Ley N°9477. Regulaba tres materias específicamente: la vialidad no ferroviaria en la frontera, el uso del agua de cursos fluviales fronterizos y la pesca en ellos. En su artículo I el Convenio obligaba a las partes a “conservar las carreteras y caminos que atravesen o acompañen la frontera en común, como también las obras que acompañen su recorrido”. Para los efectos específicos, un “camino internacional” fue definido en el artículo II como aquel cuyo eje no se encontraba a más de tres kilómetros de distancia de la línea divisoria. Este Convenio originalmente requería al país delimitar una “zona de frontera” e indicar cuáles eran los organismos competentes para actuar en ese ámbito.

La segunda norma identificada es la Ley N°12147 de 1954 que regula la exportación e importación del ganado. En su artículo 2°, estableció una “zona de aduana o de frontera con el Brasil”, geográficamente delimitada para todos los departamentos limítrofes, siguiendo cursos de agua y caminos. En Cerro Largo, las localidades de Aceguá, Isidoro Noblía, San Diego, Mangrullo, Cañas, Centurión, Poblado Uruguay, Getulio Vargas, Río Branco y Laguna Merín quedan dentro de esa zona, no así Plácido Rosas.

Cuarta y cinco años años después fue promulgada la Ley N°17094 por el cual se ratificó el “Ajuste complementario al Convenio para la Fijación del Estatuto Jurídico de la Frontera entre el Uruguay y el Brasil”. El documento fue firmado en Rivera dos años antes. La Ley incluyó nuevas normas relativas a la política de aguas en la frontera y se impulsó, en su artículo 8°, la “cooperación transfronteriza y a facilitar la conclusión de acuerdos”, en materias relativas al “desarrollo regional, urbano y rural, a la mejora de las infraestructuras y de los servicios públicos de tales como el saneamiento, el suministro de agua potable y de energía eléctrica, las comunicaciones postales y telefónicas, los servicios de salud pública, a la ayuda mutua en caso de incendios y otros siniestros; a la protección del medio ambiente; a la seguridad pública; [...]”. La norma tampoco incorporó una delimitación de la zona de frontera aunque mencionó dos organismos competentes en materia de agua.

La cuarta norma fue la Ley N°17659 de 2003 por la que se extendió el Convenio de la Frontera para estatuir un permiso de residencia, estudio y trabajo a los habitantes de una lista taxativa de “localidades fronterizas” y “gemelas” que cada parte informaría. Uruguay definió como tales a: Chuy, Barra del Chuy, La Coronilla, Río Branco, Aceguá, Rivera, Artigas, y Bella Unión.

Finalmente, la Ley N°19677 de 2018 asignó tareas de patrullaje en la “zona fronteriza” a las Fuerzas Armadas, definiéndola como tal a “la franja de territorio nacional de 20 kilómetros de ancho contados a partir de los límites definidos en los tratados internacionales correspondientes en cada caso, quedando excluidos los centros poblados”(artículo 2º).

Aún así, y sin perjuicio de que estas definiciones normativas amplían la extensión de referencia de la noción de “zona limítrofe”, la frontera sigue siendo un territorio que puede ser operacionalmente problemático tanto en la actividad del Estado como en las relaciones cotidianas. Será tarea específica a realizar en el trabajo de campo, el relevamiento de otras normativas de tipo administrativas, que hayan sido dictadas para la actividades educativas o sanitarias en la frontera.

## D. Hipótesis

La hipótesis más general que nos organiza el trabajo se puede enunciar de la siguiente forma. Esperamos observar, en cada período histórico analizado, que la producción social (Lefebvre, 2013 [1974]) en cada uno de los espacios de frontera y su institucionalización (Paasi A. , 1986) ha sido el resultado de la articulación de tres macro-procesos de regionalización (Fernández-Aguerre, 2018; Fernández-Aguerre & Wilkins Masse, 2019): (i) el poblamiento; (ii) el despliegue del Estado según “modelos de ordenamiento territorial”; y (iii) la transformación de la estructura social; Si bien esos macro-procesos están presentes, teóricamente, en cualquier otro territorio, en los espacios de frontera estaría especificados *en cada localidad*, por los resultados históricos de tres tipos de agencia: la competencia de los estados limítrofes, el establecimiento de relaciones comerciales (tanto legales como ilegales) entre agentes privados, y las relaciones familiarísticas de ambos lados de la “línea de frontera”. A la primera agencia la denominaremos “bi-estatalidad”, a la segunda “mercantilización” y la tercera “familiarización”. Estos procesos serían expresiones de “transfronterización”. Esto conlleva a que en las fronteras, los procesos de producción del espacio social hayan llevado a diferencias específicas *con otras regiones del país*, así como también, a unas significativas heterogeneidades *entre localidades*.

De esta hipótesis fundamental se derivan tres más específicas. En primer lugar, debiera observarse que la configuración de las estructuras locales de bienestar en las fronteras no solo depende de los recursos genéricos propios de poder infraestructural del Estado (Soifer, 2008), sino de las decisiones estratégicas (omisas, reactivas, pro-activas, pasivas) del otro Estado colimítrofe. Esto podría observarse en la reciente pandemia de COVID 19, en las respuestas dadas por Brasil y Uruguay en la atención de las emergencias, en la internación y en la vacunación. En otras palabras, el régimen de bienestar y protección social característico del Uruguay (o del Brasil) en un momento histórico, por ejemplo, el uruguayo “universalismo estratificado” (Filgueira, 1998) no sería homogéneo en el territorio, sino que, al contrario, habría diferencias en grados significativos en la frontera.

En segundo lugar, hipotetizamos que esta incertidumbre por competencia/cooperación entre estados limítrofes no sólo serían altamente heterogéneas a raíz de la bi-estatalidad, sino

también deberían observarse múltiples agencias para consolidar fuentes de provisión de bienestar, particulares, locales pero binacionales, en general legalmente difusas, pero culturalmente arraigadas por estar apoyadas en “esquemas y recursos” (Sewell, 1992) , surgidos por lo menos desde el siglo XVIII, y en muchos casos pre-estatales (de Souza & Fernández, 2022). En consecuencia, los espacios de frontera habrían generado estructuras locales de bienestar apoyadas históricamente en mayor prioridad en las fuentes no estatales, tanto familísticas, como mercantiles.

En tercer lugar, la construcción heterogénea de los espacios de frontera, habría tenido efectos también heterogéneos y duraderos sobre la desigualdad social en el sentido postulado históricamente desde Marshall: reproducción de la estratificación social, reducción de la movilidad intergeneracional, persistencia de la pobreza y alta propensión migratoria (Marshall, 1950; Esping-Andersen, 1990; Aguirre, 2003).

### 3. Metodología

*Tabaré Fernández Aguerre, Matías Borba Eguren, Sofía Rodríguez Quesada,  
Andrés Wilkins Masse y Mauricio de Souza Silveira*

Este capítulo presenta el conjunto de decisiones metodológicas adoptadas en el proyecto específico “Estudio de Casos sobre Localidades intermedias y pequeñas de la frontera noreste” en lo que respecta al Departamento de Cerro Largo. Como ya se indicó en la Introducción, este fue un componente surgido del proyecto de investigación financiado por el Programa I+D de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República (UDELAR) para el período 2021-2023. Se denominó “Territorios, estructuras de bienestar y desigualdad: Uruguay 1960-2011”.

El objetivo general de este estudio de casos es describir la estructura de bienestar entre 1950 y 2011 de localidades de Cerro Largo en la frontera con Brasil, focalizando en la provisión de aquellos satisfactores no provistos por el Estado uruguayo. La delimitación del objetivo tiene por fundamento la crítica que se nos hizo de subestimar la estructura local de bienestar al haber restringido la caracterización a la provisión pública de bienes, servicios y prestaciones en los vectores de bienestar estudiados (seguridad social, salud, educación básica, electricidad y vivienda social) (Fernández-Aguerre & Vanoli Imperiale, 2023). Si esta primera crítica fuera correcta, la subestimación del bienestar sería particularmente grave en aquellas localidades que la técnica de cluster había ubicado en el nivel *pre-estatal, mínimo o precario* (Cedréz, Fernández-Aguerre, & Quintela, 2023).

Ahora bien, la segunda crítica develada nuestra ignorancia respecto al fundamento *binacional* que tendrían las fuentes de bienestar en la frontera noreste. Razones centenarias y muy bien documentadas sobre el origen de los poblamientos en los departamentos de la frontera, las diferencias cambiarias casi permanentes a favor de los bienes adquiridos en los comercios brasileños, y la extensión reciente de algunos servicios estatales como el Sistema Único de Saúde (SUS), hacían suponer que los residentes en las localidades de frontera tendrían más oportunidades tuteladas que otros, en igual condiciones de (ausencia/presencia) del Estado uruguayo. En síntesis, el proyecto que emprendíamos debía responder a tres grandes preguntas: (a) ¿cómo se resolvían las necesidades de atención primaria de salud?; (b) ¿cómo se accedía o se mejoraban las viviendas particulares? y (c) ¿qué bienes, servicios y prestaciones se buscaba o se recibía desde el Brasil?

Dos fueron las decisiones principales que estructuraron la estrategia metodológica. La primera fue hacer el estudio en *localidades de frontera*, de tal forma de maximizar las posibles referencias a las *fuentes binacionales y bi-estatales* del bienestar en cada período histórico, y eventualmente, observar las persistencias y los cambios en los cincuenta años analizados. Esta

decisión se vio reflejada en el título del nuevo proyecto presentado y aprobado en el programa I+D de CSIC para el período 2023-2025 “Espacios de frontera Uruguay-Brasil, bienestar y desigualdad: la construcción bi-estatal y local de la ciudadanía social (1960-2023)”.

La segunda decisión metodológica fue concentrarnos en dos vectores que mostraron los más significativos rezagos: la atención primaria de la salud y la vivienda social. Se trata de dos casos nítidos para discutir el sesgo hipotetizado. Siguiendo a la socióloga uruguaya-costarricense Juliana Martínez (2008), optamos por producir información sobre aquellas fuentes o titularidades fundadas en el parentesco y en la vecindad (titularidades fundadas en la comunidad). Muy en particular, era necesario *visibilizar* el papel de las mujeres en el núcleo doméstico, de las mujeres mayores y de la familia extendida, co-residente o no en el hogar, en la provisión de salud, por ejemplo. Esto permitiría hacer inferencias válidas sobre el grado de *desfamiliarización* en la salud para cada período histórico. Un argumento análogo refería a las necesidades de vivienda, que, restringida a la provisión pública en nuestro primer análisis, suponía que sólo habría sido satisfecha a través de la herencia o del mercado, es decir, procedimientos privados garantizados por el Derecho Civil. Queríamos indagar casos en que el préstamo o el permiso de ocupación de parte de vecinos, la colaboración con mano de obra para la construcción o reparación, habrían satisfecho esa necesidad básica. Esta base empírica nos permitiría luego hacer inferencias sobre el grado de *descomunitarización* que realmente existía, para cada período histórico, en las localidades con menor presencia del Estado en la provisión familiar.

Estas dos decisiones fundamentaron la selección de una estrategia de estudio de caso (Yin, 2017), caracterizada por integrar múltiples fuentes de información; aplicar una variedad de técnicas de análisis siguiendo un estilo mixto cuantitativo-cualitativo (Tashakkori & Teddle, 1998), y estar dirigida a la comprensión y comparación de cada localidad como un caso (Yin, 2017). Dado el objeto delimitado, tres períodos en contextos históricos de más de doscientos años, las inferencias descriptivas o explicativas (King, Keohane, & Verba, 2000) requirieron además relevar observaciones y asociaciones en términos longitudinales y retrospectivos (Ruspini, 2023).

## A. El universo y la muestra de localidades

El proceso de selección de las localidades de frontera en las que realizar el estudio de caso se realizó entre diciembre de 2021 y marzo de 2022, una vez que el equipo de investigación resolvió hacer trabajo de campo sólo en los departamentos de Cerro Largo y Rivera, entendiendo estos departamentos como *estrictamente limítrofes* con Brasil, y que ambos están radicados los PDU que llevan adelante la investigación. Dado que en este libro estamos presentando los cuatro casos estudiados en el primero de los departamentos, solo nos referimos aquí a los criterios y resultados particulares que llevaron a esta selección<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> El desarrollo completo del procedimiento y de sus fundamentos se pueden consultar en Fernández, De Souza, Wilkins, & Rodriguez (2024)

### A.1. El universo de localidades en Cerro Largo

Para fijar el universo de localidades y seleccionar aquellas en estudio, optamos por aquellas existentes que se reportaron en los boletines departamentales del IV Censo de Población de 1963 y que además georeferenciamos a partir de los microdatos liberados. La fecha anterior que reporta localidades con carácter más exhaustivo es para el III Censo de Población de 1908, según lo ha trabajado Jaime Klaczko (1981) complementado por la descripción hecha por la primera y segunda edición del “Diccionario geográfico del Uruguay” de Orestes Araújo (1912). Con posterioridad, solo los VI y VIII Censos de Población de 1985 y 2011 constituyen fuentes validadas en materia de localidad (Fernández-Aguerre, et al., 2023).

En 1963 el Departamento de Cerro Largo contaba con 77 localidades. De estas, menos de la quinta parte habían sido poblamientos del siglo XIX, tal como se puede apreciar en la tabla 1. En 2011, el panorama urbano se parece más a 1908 que a 1963. El sistema urbano departamental se ha reducido a menos de la mitad, con la desaparición de 50 localidades.

**Tabla 1. Distribución de las localidades registradas para Cerro Largo en el II, III, IV y VIII Censo de Población**

	Total registradas	Desaparecidas	Nuevas en el censo
1860 – II Censo	3 (*)	1 (**)	1 (***)
1908 – III Censo	13	0	11
1963 – IV Censo	77	2	66
2011 – VIII Censo	30	50	3

**Fuente:** elaboración propia con base en procesamientos de microdatos censales de los años respectivos. INE, Uruguay  
 (\*) Refiere a tres localidades: Melo, Arredondo y Villa Artigas. (\*\*) Remite a la hipótesis de que San Servando habría sido abandonada entre 1852 y 1860, tal como se indica en el capítulo sobre Río Branco. (\*\*\* ) Remite a la hipótesis sobre Villa Artigas.

Ahora bien, a mediados del siglo XX, el sistema urbano un fuerte sesgo hacia las *pequeñas localidades* aplicando la categoría de Altmann (2016): 9 de cada 10 localidades tenían menos de 300 habitantes. En segundo lugar, el sistema urbano mostraba que el casi el 80% de la población estaba concentrada en tres localidades: Melo, Río Branco y Fraile Muerto. En tercer lugar, Cerro Largo presentaba un grado importante de macrocefalismo característico en todos los sistemas urbanos departamentales, excepto los cuatro del sur Canelones, Colonia y Maldonado. En tercer lugar, el sistema urbano se distingue por tener otras dos localidades, además de la capital, cuyo tamaño es superior a los 2500 habitantes, umbral definido para las *localidades intermedias* en 1963. En esto, Cerro Largo se parece al otro departamento estudiado, Rivera. Sin embargo, en cuarto lugar, la primacía urbana o tamaño relativo de la capital respecto a la segunda ciudad es mucho mayor a otros casos departamentales, como podrían ser Bella Unión, Castillos, Dolores, Paso de los Toros, Sarandí del Yi y Young. Si bien esta propiedad se ha reducido a lo largo del tiempo, aspecto que desarrollamos en el capítulo relativo a Río Branco, también se halló que, simultáneamente, crecía la primacía de

la capital frente a la tercera ciudad, agudizándose la concentración macrocefálica general del sistema urbano departamental.

#### **A.2. La muestra internacional de localidades**

Un punto importante en el diseño fue el recorte del universo de localidades para seleccionar aquellas que eran de interés para hacer el Estudio. La guía teórica principal aplicada se fundamentó en un trabajo anterior que hicimos sobre los “*tipos fundacionales de localidades*” (Fernández-Aguerre, Vanoli Imperiale, & Wilkins Masse, 2022). Partimos de una hipótesis general al proyecto que asociaba la heterogeneidad en la estructura de bienestar al tipo fundacional de cada localidad. La aplicación de la tipología se hizo en dos pasos: para 1908 y para 1963.

Las categorías para definir los tipos poblaciones fueron: (i) indias; (ii) privadas formales: y (iii) fundadas luego de 1908 y antes de 1963. Las dos últimas categorías fueron subdivididas según el status que tenían en 1963: (ii.1) localidades reconocidas como pueblos; (ii.2) localidades informales. A su vez, se combinó esta tipología con tres dicotomías: (a) si las localidades binacionales se encontraban conurbadas con otra de Río Grande; (b) si eran localidades nacidas a partir ser estaciones de ferrocarril; y (c) si fueron clasificadas como *rancheríos* en el trabajo de Fernández, Wilkins & Biramontes (2022). Los resultados se muestran en el esquema 1.

En ninguno de los dos departamentos había localidades privadas formales en 1908: la única localidad reconocida legalmente era la propia capital. La situación había cambiado para 1963, tanto por acciones de reconocimiento estatal en tres casos como por la creación formal de dos nuevas localidades luego de 1908.

Las localidades conurbadas resultan de importancia en este proyecto. De la tabla se observa que, si quitamos del universo a las capitales, solo tres podrían ser consideradas tales: Aceguá, Masoller y Río Branco, siendo esta última, además, de tipo *indiano* y con estación terminal de la línea del Ferrocarril noreste. Esta excepcionalidad fundamentó su inclusión. Las dos restantes también fueron incluidas.

Las otras dos conurbadas son distintas entre sí en la tipología de Altmann (2016), aunque no marcadamente. Aceguá era ya un centro poblado a mediados del siglo XX, con su correlativa localidad homónima brasileña (ahora elevada a Municipio). Masoller era un caserío, pero también tenía a frente otro caserío riograndense Pueblo Albornoz. Optamos por incluirlas también a las dos.

Cerro Largo cuenta con cuatro poblamientos que hemos catalogado como pueblos ferrocarril: dos en la línea a Río Branco (Getulio Vargas, Plácido Rosas) y dos en la línea de Melo (Bañados de Medina y Cerro de las Cuentas). Excepto Plácido Rosas, las primeras fechas documentadas para estos poblamientos se corresponden con la fecha de habilitación de la estación del ferrocarril en las respectivas líneas. Ninguno estos poblamientos alcanzaron el reconocimiento del Estado por la vía legal vigente, aunque Plácido Rosas y Bañados de Medina han sido constituidos como Municipios en 2015 y 2018 respectivamente. Pareció

interesante seleccionar dos casos entre este subuniverso, y seleccionamos Plácido Rosas por estar muy próximo a la frontera.

*Esquema 1. Distribución de localidades de Cerro Largo según tipos para 1908 y 1963*

		1963		
1908	Indianas	Privadas formales	Privadas informales	
Indianas	Melo Río Branco (a)			
Informales		Aceguá (a) Frayle Muerto (b) Tupambaé (b)	Cerro de las Cuentas (b) Bañados de Medina (b)	
No existían 1908		Cañas (c) Sánchez (d)	Getulio Vargas (b) Plácido Rosas (b) Paso Pereira (d) Sarandí de Aceguá (c, d) Cañitas (c, d) María Isabel (c, d) Montecito (d)	

**Fuente:** elaboración propia. Referencias (a) localidad binacional conurbada; (b) pueblo ferrocarril; (c) rancherío en 1963; (d) desaparecida en 2011.

Finalmente, nos interesó estudiar la evolución de una localidad tipo rancherío de 1963, pero la revisión del listado nos mostró que varias habían desaparecido como tal en 2011. Por lo optamos por hacer el trabajo en Cañas, rancherío en 1963 y que al amparo de la Ley N°19272 de “Descentralización y participación ciudadana”, fue constituida en Municipio. Resultó muy interesante conocer este proceso de transformación.

## B. Fuentes y técnicas

La definición longitudinal y retrospectiva de la estrategia fue implementada relevando información de una pluralidad de fuentes primarias y secundarias. Entre las primeras consideramos la entrevista, la observación. Entre las segundas, los documentos locales, las crónicas, las fotografías, las normativas y los censos.

### B.1. La entrevista

La técnica de entrevista fue aplicada a dos tipos de personas. En primer lugar, las mujeres que fueron madres y que residieron en la localidad en cada uno de los períodos estudiados, son nuestras unidades de registro, o «subunidades» tal como prefiere Yin (2017), para caracterizar cada período. En segundo lugar, entrevistamos tanto varones como mujeres en calidad de informantes calificados por su conocimiento directo de la región o de la localidad, su actuación

pública en organismos del Estado o por su trabajo en la generación de conocimiento histórico o sociológico sobre la región. Dada esta pluralidad, preferimos hablar de «personas» y no «mujeres», a los efectos de mantener flexible el diseño de investigación también en este aspecto. En total, realizamos 39 entrevistas.

La muestra intencional de 29 entrevistadas fue delimitada siguiendo las recomendaciones de King, Keohane & Verba (2000), con base en otras dos variables independientes. Dado el objetivo de relevar la provisión doméstica y comunitaria de bienestar, la bibliografía permite concluir que debería entrevistarse principal (aunque no exclusivamente) a mujeres que hayan sido *madres en cada uno de los períodos*. Precisamos aún más que el primer objeto de la entrevista debiera ser la primera experiencia de embarazo, parto y atención primaria de salud materno infantil. De entrevistarse a varones, estos podrían invisibilizar, o directamente ignorar, la provisión comunitaria o familiar de salud. Esto conllevaría a sesgar la descripción de la variable dependiente.

En segundo lugar, las entrevistadas fueron seleccionadas con base en su edad, tomando como referencia el año 2022 y la fecha central de cada período. De aquí surgieron los tres grupos, tal como se muestra en el esquema 2.

*Esquema 2. Selección de las entrevistas en las localidades*

Período	Nacidas entre:	Edades a 2022	Hipótesis primer hijo:	Residentes	Emigradas	Totales
1955-1960	1940 y 1945	77 (80) 82	1955 a 1960	2	2	4
1975-1980	1960 y 1965	57 (60) 62	1975 a 1980	2	2	4
1999-2004	1985 y 1990	42 (45) 47	1999 a 2005	2	2	4

Fuente: Elaboración propia.

El tercer criterio es el comportamiento migratorio. La bibliografía clásica sobre migración sostiene desde hace más de cien años (Ravenstein, 1885), que aquella es resultado de un balance entre el bienestar provisto en la localidad de residencia y el que se ofrece en la localidad de destino. Esta propensión podría sostenerse si incrementaría si hubiera la percepción de que pudiera existir riesgo de desaparición en la localidad. En consecuencia, sería teóricamente posible sostener que una persona que continúa residiendo en la localidad ha aceptado (en algún grado) el bienestar que encuentra y que una persona que emigró de la localidad estuvo motivada, entre otras razones, por un nivel de bienestar ofertado o logrado que no consideraba aceptable. Por lo que, si solamente se entrevistaban únicamente residentes, las entrevistas podrían reportar una sobrevaloración del bienestar, omitiendo o minimizando penurias. El control por emigrados será particularmente relevante en aquellas localidades definidas como expulsoras para los censos de 1985 y 2011.

La cantidad de casos por celda dependerá de la cantidad de población que muestre la localidad en el censo de 2011. Se tomará como base a dos personas por celda para los sedentarios y una por emigrantes. En síntesis, los tramos etarios para la selección son los que se muestran en el esquema 2.

Vistas las edades, en particular del primer subuniverso, son de esperar dos problemas de truncamiento: (a) mayor probabilidad de morbimortalidad; y (b) emigración. En las edades avanzadas podrían faltar personas entrevistables debido a que podrían haber padecido enfermedades propias del envejecimiento (v.g. Alzheimer y otro tipo de deterioro cognitivo). Pero también la variable dependiente (v.g. atención materno-infantil) pudo haber actuado «seleccionando» aquellas menos expuestas a las infecciones infantiles o muertes durante los embarazos y partos. Tanto las primeras como las segundas muertes reflejan las inequidades en el acceso a los servicios de salud según regiones y subrayan las diferencias entre ricos y pobres<sup>11</sup>. Por tanto, el sesgo por truncamiento podría conllevar a generar una representación retrospectiva de quienes por status socioeconómico tuvieron los medios privados para proveerse atención de salud; aspecto crucial en el objetivo del proyecto. Para evitar estos sesgos, en este estrato de entrevistadas será necesario triangular con la técnica documental, los registros.

Por su parte, el truncamiento por emigración conllevaría a entrevistar aquellas personas que continuaron viviendo en la localidad (o regresaron). Esto es, que al menos desde la perspectiva neoclásica de la migración, estimaron una utilidad negativa de la decisión de emigrar. A su vez, desde las hipótesis generales de este proyecto se enfatiza la relación entre estructura local de bienestar y migración, podría decirse que las personas no migrantes estimaron beneficios locales del bienestar mayores que los migrantes. Por lo tanto, la representación que de la misma podrían dar estos residentes podría estar sesgada positivamente.

### ***B.2. Observaciones en terreno***

En cada uno de los casos, hicimos un trabajo en terreno que excedió en tiempo con mucho el requerido para la realización de las entrevistas. Nuestro objetivo tener una comprensión de cada localidad a partir de inferencias directamente generadas al caminar en la localidad, comprar en un almacén, escuchar lo que nos contaban en las calles y caminos los residentes, al observar las edificaciones y espacios públicos. De estas observaciones fuimos haciendo registro en nuestras “libretas”. Tomamos decenas de fotografías, de las cuales seleccionamos sólo unas pocas para cada capítulo.

Concluido un día de trabajo en campo, cada integrante del equipo hizo anotaciones o “memos de campo”. Estas fueron releídas antes y durante las siguientes visitas a la localidad, complementadas con el material documental disponible con los memos de las entrevistas, luego codificadas, generándose así nuevas preguntas para responder en el terreno (Miles &

---

<sup>11</sup> <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/maternal-mortality>. Consultado 14/2/2022.

Huberman, 1994). Algunos hechos contemporáneos, tales como el estado de un camino, una inundación por lluvias, la llegada de una enfermera nueva a la policlínica, abrieron la posibilidad de conversar sobre cómo se vivían hace 20 o treinta años esos mismos hechos.

### ***B.3. Crónicas y otras publicaciones historiográficas***

La historia de Melo y de Río Branco, así como la historia del Departamento han sido objeto de trabajos publicados desde hace por lo menos más de cien años, si tomamos como primera referencia la “Cartilla geográfica de Cerro Largo” (1902) de Saviniano Pérez.

Aquellas primeras obras tienen importancia historiográfica por haber fijado interpretaciones sobre la institucionalización del territorio, tal como expone Borba en el capítulo siguiente. Contemporáneamente, contamos con un trabajo de elaboración de crónicas más riguroso, y detallado que ha permitido ampliar el conocimiento y contar con nuevas interpretaciones, tal como el “Ensayo para una historia de Cerro Largo” de Gil-Villamil (1982), la “Historia de los pueblos orientales” de Barrios Pintos (2008; 2009), las “Memorias del Gran Cerro Largo” de Muniz-Cuello (2020) y las “Historias del Gran Cerro Largo” de Bentancor y Gil-Villamil (Bentancor & Gil-Villamil, 2022).

En cada capítulo, se hace referencia a crónicas y otras obras historiográficas que informan sobre el caso y su región. Registramos las controversias que hemos hallado entre las interpretaciones, tal como fuera sobre la desaparecida San Servando o sobre el papel de héroes de la Agraciada, Juan Rosas.

### ***B.4. Folletos, cartas públicas y comunicaciones personales***

En el trabajo con cada caso, hicimos especial énfasis en relevar fuentes de tipo documental, manuscritas o impresas, públicas o hechas públicas, como folletos aniversarios de la localidad, notas periodísticas o comunicaciones de pobladores destacados destinados a recordar o terciar sobre hechos históricos locales, etc. Este acervo tuvo una extensión y calidad muy variada en cada caso, nítidamente asociado al desarrollo social y cultural de la localidad.

Nuestro relevamiento no incluyó documentos del dominio privado, reservados, tales como cartas, retratos, planos, testimonios registrales del estado civil, postales, etc. Atendiendo a los métodos historiográficos más extendidos sobre la historia local, somos conscientes que esta fue una limitación muy importante relativa a la evidencia que permiten relevar sobre aspectos cruciales como la migración, la traslación de dominio, la actividad empresarial, las solidaridades o conflictos de parentesco o la actividad política.

### ***B.5. La fotografía de época***

En febrero de 2021 se realizó en la ciudad de Porto Alegre el IV fórum de la International Sociological Association (ISA). Uno de los comités de investigación es el número 57 (RC57) dedicado a la Sociología Visual. Este comité organizó seis mesas donde se presentaron 25 ponencias sobre diferentes variantes técnicas del uso de la fotografía, en especial familiar y

personal, para reconstruir contextos, símbolos y relaciones sociales tanto actuales como de época<sup>12</sup>.

Indagamos entre colegas nacionales sobre el uso de la fotografía para realizar inferencias sobre relaciones sociales pretéritas y no encontramos antecedentes. Visto lo prometedores que resultaban ser los trabajos expuestos, optamos por incluir esta técnica en el diseño relevando fotografías familiares y locales «históricas». La historiografía tiene una larga experiencia en el uso de la fotografía como fuente, desde la segunda mitad del siglo XX hasta el presente (Burke, 2005; del Valle Gastamiza, 1999; Lobato, 2003; Broquetas, 2013; Broquetas & Bruno, 2018; James & Lobato, 2024). La fijación de una imagen en una fotografía da cuenta de distintos procesos técnicos, económicos, sociales y simbólicos que deben ser tenido en cuenta para su análisis.

En otras palabras, es necesario evitar una mirada ingenua sobre la imagen, buscando desentrañar los diversos actores que intervienen en la producción, conservación y resignificación de la fotografía. Al mismo tiempo, la imagen retratada en este tipo de documentos aporta mayor información que el mero retrato de personas, lugares o paisajes; permite adentrarse en prácticas sociales y coyunturas históricas que de forma voluntaria o involuntaria están insertos dentro de los márgenes de las fotos, o en la propia materialidad del documento.

Hipotetizamos que, de hallar este tipo de documentación gráfica, tendría naturaleza privada, con excepción de que pudieran existir archivos públicos en museos de la autoridad departamental. En consecuencia, una vía de acceso y posterior digitalización de estas imágenes se determinó que fuera con nuestras entrevistadas. El procedimiento establecido fue consultar sobre fotos familiares que registraran alguno de los momentos sobre los que había discurrido la entrevista realizada.

#### **B.6. Normativas**

Una parte del trabajo en cada caso requirió la consulta del Registro Nacional de Leyes y Decretos. Tal como se expuso en el capítulo relativo al Marco Teórico, hasta 1946, el establecimiento de las localidades estaba asociado a actos jurídicos emanados del Gobierno Nacional, lo que requería relevar tanto las normas fundacionales como aquellas que pudieran haber modificado el estatus legal inicial.

Dado que Aceguá, Cañas y Plácidos que no clasificaban ni en el tipo ni en el tipo liberal, realizamos consultas en línea específicas en el Digesto Municipal de Cerro Largo, para identificar decretos de la Junta Departamental y otras resoluciones del Ejecutivo Departamental dictados en conformidad con la Ley N°10723 de 1946. Los resultados de esta búsqueda se indican en cada capítulo.

---

<sup>12</sup>Puede consultarse el programa en el siguiente enlace disponible en la web de ISA: <https://isaconf.confex.com/isaconf/f/ISAForum2020ProgramBook>

### ***B.7. Los censos de población***

La información censal sobre localidades está disponible en publicaciones o en microdatos, para el IV Censo de 1963, y para los censos de 1985 hasta el presente. Esta fuente proporcionó las estimaciones presentadas sobre la dinámica demográfica de localidades estudiadas en los últimos sesenta años.

Ahora bien, para los tres primeros censos, la publicación oficial presentaba la información agregada a la sección censal (López Lomba, 1905; 1911). La única información local disponible responde al trabajo histórico hecho por Jaime Klaczko (1981) con base en fuentes periodísticas de época, circa 1910, mediante las cuales atribuyó un estimativo de población censal a unas 350 ciudades, villas, pueblos, estaciones de ferrocarril y aglomeraciones de vivienda. Sobre esta base, delimitamos el conjunto de localidades que no existían para 1908, tal como es el caso de Cañas o de Plácido Rosas. Conjuntamente con la información aportada en el “Diccionario Geográfico del Uruguay” de Orestes Araújo en su segunda edición corregida y aumentada (1912), podemos extender la estimación de la dinámica demográfica de las localidades.

Respecto a los censos recientes, debemos hacer dos salvedades importantes. Sobre el IV Censo de 1975, nuestro trabajo de georeferenciación con los microdatos recuperados contrastados con los publicados, ha tenido resultados en general contradictorios, por lo que sólo excepcionalmente, hemos podido validarlos. El VI Censo de Población de 1996 implementó un cambio en la definición operacional de localidad por la cual alrededor de 200 de las identificadas en 1985 fueron excluidas y registradas como zonas rurales (Altmann, 2016; Fernández-Aguerre & Wilkins Masse, 2019).

## **C. Validez de las inferencias del estudio**

Es importante científicamente, concluir este capítulo abriendo una primera discusión sobre la validez de las inferencias. Nos ubicamos así en la tradición inaugurada por Donald T. Campbell en los años sesenta, respecto a explicitar qué *amenazas o factores de invalidez* se han visualizado, tanto en el diseño como en el campo, y qué consecuencias podrían tener si se fracasa en su control (Shadish, Cook, & Campbell, 2001, pp. 33-41).

En términos lógicos, los factores de invalidez deben entenderse como un género de hipótesis, que tienen la propiedad de ser *alternativas y contradictorias* a las hipótesis sustantivas del investigador, que vienen impuestas por la Metodología y no necesariamente, desde la Teoría. En consecuencia, el grado de validez que puedan alcanzar las inferencias dependerá del éxito con que esas hipótesis hayan sido *falseadas* en el sentido que Karl Popper le diera a este procedimiento (Popper, 1935[1980]). Los factores de invalidez se clasifican clásicamente en tres especies: (i) medida, (ii) causalidad, y (iii) generalización.

### ***C.1. El sesgo de selección y la generalización***

Falsear las hipótesis alternativas a la pretensión de generalización de las inferencias (descripciones o explicaciones), consiste en descartar que haya factores que diferencien en un grado notable, a los casos seleccionados dentro del género que comprende a todos los casos. En nuestro estudio de casos, este procedimiento operó en etapas momentos. Primero, fue fundamental estudiar los antecedentes disponibles sobre cada localidad en el momento de la selección de los casos a estudiar. A su vez, fue fundamental estudiar cuáles localidades y por qué quedaban por fuera, a los efectos de determinar los *sesgos de selección*. Segundo, la realización de las observaciones (fueran entrevistas, documentos o datos estadísticos) debió discutir criterios consistentes con las hipótesis para seleccionar las observaciones *dentro de cada uno de los casos seleccionados*.

En términos generales, nuestra la estrategia longitudinal y retrospectiva, el principal límite a este procedimiento y a los controles estuvo impuesto por la existencia y el acceso a las fuentes. Conviene destacar el primero de todos los factores: la pervivencia (y su contrario, la mortalidad) en el panel de localidades. Es de recordar que, entre el Censo de 1963 y el Censo de 2011, habrían “desaparecido” 50 localidades en el departamento de Cerro Largo. Tal desaparición podría haber estado influido por factores hipotetizados causales en nuestro proyecto: el tipo fundacional y estructura local de bienestar. El diseño metodológico emplearía técnicas apoyadas *en la visita* a las localidades seleccionadas, lo que tornó imposible incluir localidades que *ya no existan en la actualidad*. Esto hace que uno de los resultados más radicales de los procesos considerados (la desaparición de la localidad) no pueda observarse. Si las localidades informales (ausentes de institucionalización pública) y las localidades *pre-estatales* (es decir, sin servicios públicos) son las que más probabilidad tienen de desaparecer, entonces la objeción central que fundamentó el estudio, sería incorrecta y la conclusión debería ser que la ausencia completa del Estado hace inviable una localidad en Uruguay. Este es un problema de validez interna.

### ***C.2. Las fuentes y la validez de las medidas***

La validez de las medidas, también denominada *validez de constructo* a partir de una de las mas importantes, constituye el segundo conjunto de factores de invalidez a controlar y está relacionado con las fuentes.

La selección de las fuentes presenta una dificultad importante a la hora de analizar pequeñas localidades. Es esperable que existe heterogeneidad entre localidades tanto en la cantidad de fuentes como en su diversidad. Por lo tanto, cada medición estaría limitada o directamente impedida, dependiendo de la cantidad de fuentes que pudieran ser relevadas. La hipótesis contradictoria postularía que a una mayor institucionalización histórica de la localidad, ésta contaría con más evidencias que harían más robusta la medida, o directamente permitirían hacer algunas medidas que requieren información institucional. De esta forma, existe un sesgo de observación, que además puede interactuar, ser consecuencia de, la selección de las localidades. Por ejemplo, mientras que en Río Branco existen varios trabajos historiográficos y sociológicos antecedentes, además de archivos históricos de prensa, publicaciones

aniversarios, planos de mensura y fotografías de época, en el otro extremo, el caserío de Cañas, no registra prácticamente antecedentes, ni hubo archivo local hasta por lo menos, la creación del Municipio.

Otro sesgo de observación tiene que ver con la existencia y diversidad de fuentes administrativas *estatales*. De partida, las localidades formales con presencia del Estado suelen contar con registros administrativos estatales, en tanto que las informales no los tienen. Pero aún contando con aquellas, puede haber diferentes grados de detalle y de antiguedad, dependiendo de la competencia atribuida al organismo público que las elabore. La escuela funciona generando registros individuales desde fines del siglo XIX, pero tal actividad es ajena totalmente a la provisión de electricidad.

Aún así, debe afrontarse un tercer factor de invalidez fundado en el acceso a la información estatal. Actualmente, está regulado por dos leyes N°18331 de protección de datos personales y N°18381 de acceso a la información pública. Los procedimientos administrativos para hacer las solicitudes, los tiempos y las respuestas varían significativamente entre uno y otro organismo. Así, este estudio no contó con respuesta a tiempo de la Inspección Departamental de Primaria, tuvo autorización para trabajar con información del Ministerio de Salud Pública y de MEVIR, pero recibió la negativa de ASSE y del Banco Hipotecario del Uruguay.

### *C.3. La subjetividad y contingencia de la entrevista*

El trabajo con la memoria para la reconstrucción del pasado implica, al igual que con cualquier documento, una serie de condicionantes: el olvido, la selección, la memoria colectiva, la capacidad de articular los recuerdos en una narración coherente, entre otras. En especial, un reparo que debe ser tenido en cuenta, es que los testimonios relevados para este trabajo están atravesados por el contexto en que se llevaron a cabo las entrevistas. La práctica de la Historia Oral da cuenta de la necesidad de problematizar la información recabada, no invalidando el testimonio por las condicionantes descriptas, pero sí poniéndolo en diálogo con otros tipos documentales (Portelli, 1991; da Silva Catela, 2004; Pasquali, 2019). Estos reparos fueron contemplados, con mayor o menor éxito, para cada caso de estudio, principalmente por la disponibilidad de otras fuentes para su contrastación

Respecto de las amenazas de validez de medida de las inferencias a realizar a partir de las observaciones hechas con localidades seleccionadas, *conviene* desagregarlas según el tipo. Las más importantes cautelas debieran recaer sobre el material de las entrevistas en las que fundamentamos las inferencias descriptivas sobre la provisión de salud y vivienda. En primer lugar, los sesgos que podría haber en la conversación misma.

El principal supuesto metodológico de la entrevista retrospectiva es que el discurso registrado constituye una representación válida de los fenómenos investigados. Un primer factor de invalidez a controlar está relacionado con el encuadre en el que se realizó la conversación. Conceptualmente, alude a los factores de invalidez que Campbell denominara las *expectativas del observador*, la *reactividad* y las *condiciones de administración*. El protocolo debería haber prevenido que el tipo de respuestas, tanto en contenido como en profundidad, se viera afectado por los atributos del entrevistador. En este sentido, y siendo la mayoría de los entrevistadores

varones, uno de los posibles sesgos es en qué medida, en las respuestas sobre el tipo de acción tomadas existió cierto pudor que cause la omisión de alguna información que pudiera ser importante para la investigación.

Una segunda duda tendría que ver con la autocensura que la propia entrevistada podría imponerse relativa a terapéuticas de salud cuando estas no fueran legítimamente «medicalizadas» en el sentido que Barrán (1992) le diera a estas prácticas. Esto puede ser aun más relevante al tener en cuenta que todos los entrevistadores fueron identificados como pertenecientes a un proyecto financiado por la UDELAR. Por lo tanto, pueden existir algunos sesgos en las entrevistas sobre la provisión de salud no institucionalizada ¿Las entrevistadas conversarían de la asistencia recibida de bencedoras, manosantas y curanderas?

En tercer lugar, el protocolo debería haber evitado la realización de entrevistas *colectivas* en las que las respuestas de una entrevistada pudieran ser incentivadas, inhibidas o dirigidas por las respuestas de otra persona presente en la entrevista. Sin embargo, nos encontramos frente al problema de la administración en condiciones de que una mujer mayor podría sentirse *más segura* frente a esta situación extraordinaria si estuviera acompañada por alguien de su confianza.

#### **C.4. Generalizaciones teóricas y generalizaciones estadísticas**

Campbell en su última (y póstuma) obra distinguió la validez externa de la conclusión estadística, habilitando con ello toda una línea que ha fundamentado la diferencia entre estas dos especies de generalización. Esto permitirá estar alertas frente a aquellos algunos manuales de metodología, sigue confundiendo la validez externa de las inferencias con la extracción de una muestra aleatoria (estadística). Los estudios de caso no proceden extrayendo muestras (Yin, 2017) y, esto no impide discutir la generalización de las inferencias.

En primer lugar, Campbell nunca incluyó la falta de aleatoriedad muestral entre las amenazas a la validez externa (Shadish, Cook, & Campbell, 2001). En la lógica de aquel metodológico, la generalización de las inferencias depende, por el contrario, de que la selección de las unidades de análisis no esté asociada a un factor que en sí mismo pudiera ser condicionar las observaciones mismas. Esto ya fue discutido en los anteriores apartados.

En segundo lugar, se discute fuertemente si serían válidas las generalizaciones al universo del género cuando el objetivo es hacer inferencias explicativas. El problema es de conclusión estadística y está asociado a la robustez con que pueden hacerse inferencias de parámetros poblacionales con base en las correlaciones y regresiones halladas en la muestra (sea o no sea aleatoria). Si la muestra es reducida o sesgada en algún sentido, las pruebas de hipótesis podrían no satisfacer los supuestos estadísticos que requieren y por lo tanto subestimar o sobreestimar cualquiera de las propiedades, incluida la mera existencia de una correlación.

Ahora bien, cabe una tercera discusión y refiere la generalización de las inferencias cuando éstas tienen por un objetivo enunciar un *mecanismo* (Bunge, 1999, págs. 158-172) que representa el comportamiento o la *estrategia* del actor en situaciones y contextos

determinados, específicos. Esto es, se proponen enunciados o conjunto de enunciados mecanísticos contextualizados, de mayor abstracción teórica, aunque no universales, una teoría explicativa intermedia, en el sentido que a este término le diera Bunge. Así, la generalización no es empírica, sino analítica: se espera que las experiencias de estas localidades puedan aplicarse a otros procesos históricos que afectan a comunidades en zonas fronterizas (Bertaux, 1999). Es notable que haya sido el propio Donald T. Campbell quien escribió el prólogo de la primera edición del libro de Robert Yin, diciendo “Es un privilegio proporcionar el prólogo de este excelente libro. Personifica un método de investigación para intentar inferencias válidas a partir de eventos fuera del laboratorio y, al mismo tiempo, mantener los objetivos del conocimiento compartido con la ciencia de laboratorio” (Yin, 2017, pág. 13).

En síntesis, esperamos que libro sea una primera contribución al conocimiento de estas cuatro localidades de frontera en Cerro Largo. Alentamos la esperanza de que los lectores interesados, tanto dentro y fuera de la academia, pongan en discusión nuestras inferencias, generen debates y sean promotores a su vez, de nuevas investigaciones que amplíen el conocimiento de cada uno de los poblados. Después de todo, el desarrollo social de las localidades y de las regiones requiere de *buena ciencia* y no solo de evidencia, para la formulación de políticas públicas pertinentes y consistentes.

## 4. Tres siglos de frontera en Cerro Largo

*Matías Borba Eguren y Tabaré Fernández Aguerre*

La frontera noreste entre Brasil y Uruguay es heredera de la historia de las disputas geopolíticas coloniales entre los Reinos de España y Portugal. Esa historia está marcada por las peripecias de la diplomacia, desde el Tratado de Tordesillas, pasando por Madrid (1750), San Ildefonso (1777); Badajoz (1801), y los tratados de límites con Brasil, desde el de 1851v hasta el definitivo de 1909. También por distintas iniciativas poblacionales y prácticas económicas, como las estancias misioneras jesuítico-guaraníes, la irrupción de bandeirantes, el reparto de “suertes de estancia” y “denuncia de tierras”, o el arriado de ganado hacia tierras brasileras. De la misma manera, el territorio estuvo signado por los levantamientos revolucionarios en Río Grande y en territorio oriental, las viejas y nuevas inmigraciones, la fundación de pueblos y las conurbaciones de un lado y otro de la frontera, y el fenómeno de contrabando, retratado en la figura del “quilero”.

Desde el punto de vista que interesa para este trabajo, puede resumirse en tres enunciados los antecedentes teóricos más relevantes para comprender los trescientos años que se abordan en este apartado. En primer lugar, partimos de la premisa, desarrollada en el capítulo correspondiente al marco teórico, de que cada región de frontera es producto histórico de la concurrencia y conflicto de múltiples mecanismos o procesos, formales e informales de integración económica, política y cultural, entre los estados limítrofes. En segundo lugar, se parte de la tesis largamente consensuada de que la extensión de los espacios de frontera se ha reducido en estas centurias hasta la actual *faixa de frontera*, delineada o delineable, a uno y otro lado del límite jurídico entre Brasil y Uruguay (de Souza Silveira & Fernández-Aguerre, 2022, págs. 66-67). Finalmente, que la frontera tiene como propiedad específica haber sido una pluralidad de espacios, definidos por propiedades específicas e históricas. Uno de estos espacios es Cerro Largo.

En el marco teórico se desarrolla la primera de las premisas. Este capítulo presenta una síntesis de estos antecedentes relativos a la segunda y tercera de las premisas, con el propósito de contextualizar los cuatro estudios de caso centrales en el libro.

### A. La colonización y las dinámicas Inter imperiales (1492-1776)

Las dos coronas ibéricas establecieron cuatro tratados sucesivos para delimitar las posiciones de cada una en América: Tordesillas (1494), Madrid (1750), San Ildefonso (1777) y Badajoz (1801). Sin embargo, lejos de zanjar las disputas e institucionalizar definitivamente las administraciones de España o Portugal, se produjeron formas complementarias – o en conflictivo – para el control y avance sobre el territorio colonial: la creación de fortificaciones

militares, la distribución de tierras, la fundación de pueblos, la conformación de rutas comerciales informales, las incursiones militares ilegales.<sup>13</sup>

En este “cruce de caminos imperiales”, Portugal inicia su expansión hacia el Río de la Plata desde la *Capitania de São Vicente*. Cabe recordar que los territorios del Río de la Plata, en un principio, no fueron prioridad para la corona española, enfocada en la región andina del Perú y la explotación de metales preciosos.<sup>14</sup> En el actual territorio brasileño, el avance portugués se fue conformando con las sucesivas fundaciones de pueblos a partir de la segunda mitad del siglo XVII.

En 1658 se fundó la villa de *Nossa Senhora da Graça do Rio de São Francisco* (actual San Francisco do Sul), por parte de Manuel Lourenço de Andrade: oficial vereador en São Paulo devenido en bandeirante. Se instaló con su familia y esclavos en busca de tierras para sembrar, junto a la desembocadura del Río San Francisco. En 1675, otro paulista Francisco Días Velho organizó una *bandeira* junto con sus hijos, criados y esclavos, y fundó *Nossa Senhora do Desterro* (actual Florianópolis) en la isla de Santa Catalina. Sobre ella hubo también disputa entre portugueses, españoles y corsarios franceses. Esta localidad se ubicaba en el límite sur continental de la línea de Tordesillas. El paso siguiente era naturalmente, extenderse aún más al sur.

En 1676, otro bandeirante paulista, Domingo de Britos Peixoto, fundó el poblado de *Santo Antonio dos Anjos da Laguna*, en el actual Estado de Santa Catarina. Este territorio había sido parte entre 1638 y 1642, de una primera exploración y evangelización de indígenas por parte de dos misioneros franciscanos españoles, Bernardo de Armenta y Alonso Lebrón. La fundación de Laguna significó un puesto de avanzada al sur del Brasil, un punto de partida para luego ocupar la isla de Santa Catarina.

Durante el siglo XVII, la reacción española frente al avance portugués en la región rioplatense fue desorganizada y por momentos lenta, más allá de algunas intervenciones militares. Se destaca la decisión de la Gobernación de Buenos Aires de autorizar las empresas jesuíticas, que culminaría con la conformación de los siete pueblos de las misiones. Primero fue San Borja en 1682, seguido por San Luis Gonzaga, San Miguel y San Nicolás en 1687. Posteriormente, San Lorenzo en 1690, San Juan Bautista en 1697, y San Ángel Custodio en 1707. Cada una con su propia estancia (destacándose la de San Miguel por su enorme dimensión), cubrieron hacia el este del río Uruguay y al norte del río Negro, un “límite” demográfico, económico y militar al avance portugués.

En el siglo XVIII, la Corona española llevó a cabo diversas reformas en sus dominios coloniales bajo el mandato de la dinastía de los Borbones. Las distintas medidas impulsadas buscaron revitalizar la economía de las diversas colonias, estableciendo distintas instituciones y destinando mayores recursos militares para un control más efectivo de los territorios

<sup>13</sup> Un desarrollo puede consultarse en de Souza-Silveira y Fernández-Aguerre (2022).

<sup>14</sup> Mario Maestri (2010) señala a su vez que esta región no era propicia para la explotación de caña de azúcar en ese entonces, además de encontrarse geográficamente más lejana para su traslado hasta los mercados europeos.

ultramarinos. En lo que respecta al Río de la Plata, la defensa del territorio se vio jalonada por el avance portugués sobre los territorios al oriente del río Uruguay, más que por un plan específico para este espacio al sur de los dominios americanos. Las acciones se repartieron entre las expediciones militares para expulsar fuerzas portuguesas o conquistar sus puestos de avanzada; la creación de fortificaciones militares; la distribución de tierras realengas; la creación instituciones civiles y eclesiásticas; y la fundación de villas y pueblos. Entre los ejemplos de estas acciones y reacciones, se encuentra la fundación de Colonia de Sacramento en 1680 y sus distintos cambios de bandera; la fundación la fundación de San Felipe y Santiago de Montevideo, con la expulsión de los portugueses en 1724; o las construcciones, conquistas y reconstrucciones de las fortificaciones de San Miguel<sup>15</sup> y de Santa Teresa.<sup>16</sup>

Este breve repaso da cuenta de las acciones y reacciones de España para controlar la frontera con Portugal en los territorios al sur de América. Durante este período se aprecia un flanco aún despoblado y en disputa, en especial el extenso territorio que iba desde la Cuchilla Grande y el río Cebollatí, hasta las nacientes del Río Negro y el río Santa María al norte: y por el este, desde las nacientes hasta la desembocadura del río Piratiní en la Laguna de los Patos.

## B. El Virreinato del Río de la Plata (1776-1810)

En 1776, la Corona Española constituye el Virreinato del Río de la Plata, dando un nuevo marco administrativo para el territorio oriental. Desde Buenos Aires se ensayaron distintas medidas para contrarrestar el avance portugués que campeaba al norte del Río Negro, y en lo que hoy son los territorios de Cerro Largo, Treinta y Tres y Rocha. En particular, invocando el concepto románico del *uti posidetis juris*, España impulsó distintos tipos de poblamientos de la frontera como forma de control efectivo y defensa frente a Portugal, entre los que se destacan la fundación de la cadena de guardias militares, la fundación de la villa de Melo, y la distribución de las tierras realengas.

### B.1. *Las primeras concesiones de estancias en Cerro Largo*

Señala Carlos Etcheverry (1991), hacia finales del siglo XVIII se realizaron tres concesiones de tierras en lo que él llama el “viejo Cerro Largo”.

Una primera distribución benefició a Bruno Muñoz, Capitán de Milicias de Caballería de Montevideo, en 1778, correspondiente a las tierras comprendidas entre el Cebollatí, el Tacuarí, la Laguna Merín y la Cuchilla Grande, territorio que hoy forma parte del departamento de Treinta y Tres. Una segunda a Miguel Ignacio de la Cuadra, Capitán de Milicias de Artillería de Montevideo, también en 1778, le fueron cedidas las tierras comprendidas entre el Cordobés, el Fraile Muerto, el Río Negro y la Cuchilla Grande.

<sup>15</sup> Fundado originalmente por españoles en 1734, y posteriormente conquistado por portugueses en 1737, quienes lo reconstruyeron, dándole el aspecto que conserva hasta hoy. Posteriormente, volvería a dominio español en 1767.

<sup>16</sup> La fortaleza de Santa Teresa fue fundada por portugueses en 1762, pasando a manos española en abril de 1763. Dos años mas tarde, la fortificación fue modificada, pasando de ser una trinchera contra un cerro al diseño que se conserva hasta el presente.

Finalmente, en 1880, Bernardo Suárez de Rondelo, también Capitán de Milicias y cabildante de Montevideo, recibió en propiedad las tierras comprendidas entre el Fraile Muerto, la Cañada de Aceguá, el Río Negro y la Cuchilla Grande. De estos tres propietarios de tierras, fue Suárez de Rondelo quien efectivamente ocupó y pobló de ganado.

### ***B.2. Las guardias militares en la frontera***

De la mano de la concreción de estos latifundios, el Virreinato proyectó la construcción de una Cadena de Guardias militares en el gran Cerro Largo, para poner una barrera frente a los avances portugueses.

Explica Barrios Pintos (2008, págs. 251-267) que, en 1790, el Virrey Nicolás Arredondo informó a la Corona sobre la incursiones y ocupaciones portuguesas en este territorio. Diversos informes de autoridades de fuertes y pueblos ya establecidos en el este reclamaban la necesidad de reforzar la defensa militar de la región. En particular, la propuesta de Cipriano de Melo (Bentancur, 1985; Prado, 2012), portugués al servicio de España, planteaba la conformación de guardias militares en el noreste como freno para el contrabando y ocupación ilegal por parte de Portugal.

En febrero de 1791, por orden del Virrey Arredondo, Cipriano de Melo partió rumbo al Yaguarón con el fin de fundar una “cadena de guardias” para defender la frontera. Como señalan y transcriben, Germán Gil y María Bentancor (2022), el informe del mencionado militar da cuenta de los trabajos realizados en la fundación de la primera Guardia llamada San Nicolás de Bari.

El documento referido por los historiadores, relevado por el investigador Flavio A. García, data del 2 de enero de 1794. Se trata de un informe que Cipriano de Melo envía al Virrey, señalando que el 14 de marzo de 1791 se iniciaron los trabajos de corte de madera para la construcción del cuartel, ranchos y apertura de caminos. Agregaba que el 28 del mismo mes abandonó la guardia para continuar con su misión, dejando «[...] todos los horcones principales y abierta la zanja para la estacada con el portal de dos horcones grandes de coronilla y el letrero arriba en el arco de madera que dice “Por Carlos IV, Guardia de San Nicolás de Bari” (2022, págs. 58-59). Ubicada en la falda del Cerro Largo, esta guardia fue el primer núcleo militar y de población español en el actual territorio departamental.

Durante su existencia fue conocida como la Guardia de Cerro Largo estando en funcionamiento hasta 1794. En agosto de dicho año fue designado como capitán Agustín de la Rosa, quien el 17 de septiembre informó al Virrey la necesidad de trasladar la guardia a orillas del Tacuarí para contar con mejores recursos para su funcionamiento. El 10 de noviembre el Virrey accede a lo solicitado, librando los recursos para la fundación de la Guardia Nueva, la cual se instala no en el Tacuarí sino en la cercanía de lo que hoy es el arroyo Conventos (Barrios Pintos, 2008, págs. 252-253).

La nueva guardia de Cerro Largo fue también el punto de partida para la fundación de la villa de Melo. El nuevo Virrey, Pedro Melo de Portugal, solicitó la presencia de Agustín de la Rosa en Buenos Aires, quien el 7 de mayo presentó su informe sobre la situación de la campaña

oriental. Daba cuenta de la necesidad de poblar este territorio, y de la presencia de vecinos que contribuirían a esta empresa, exigiéndoseles asentarse en el territorio para poder ser beneficiarios de tierras y recursos. Señalaba como el mejor lugar para esta iniciativa el territorio de la nueva Guardia de Cerro Largo. El 27 de junio se inició la fundación planteada por de la Rosa, nombrando este nuevo pueblo como “Villa de Melo”, en honor al Virrey. Este último, desconociendo los trabajos ya iniciados por el mencionado Capitán, envía una instrucción provisional para la fundación de un pueblo en Cerro Largo el 16 de octubre de 1795 (Barrios Pintos, 2008, pág. 255).

La cadena de guardias se conformaba por otras nueve más: Yaguarón o Arredondo, en la margen derecha del río; la de San Antonio; la de San José; Santa Rosa; Santa Tecla; San Rafael; Batoví; Aceguá; y Piraí. Si bien muchas de ellas fueron abandonadas por la precariedad misma de su constitución, la poca atención recibida por la jefatura militar, o destruidas por inclemencias del tiempo, se caracterizaron por su contribución a la vigilancia militar y a la persecución del contrabando de ganado y otros productos desde y hacia Río Grande. También estas fortificaciones militares fueron el puntapié para la conformación de poblaciones, como fue el caso ya señalado de la villa de Melo, y el caso de Arredondo.

En el contexto de la “Guerra de las Naranjas” (1801), Patrício Corrêia da Câmara, jefe del Regimiento de Cavalaria de Dragões do Rio Grande do Sul, destruyó los últimos fuertes de las guardias militares de Santa Tecla y de Batoví. Otra incursión de militares y bandeirantes ocupó las de San Miguel y de San Gabriel, así como tomó la región de Santa María y el paso del Rosario. Transitoriamente, las fuerzas portuguesas ocuparon la Villa de Melo en 1801 ante la capitulación del coronel español José Bolaños (Muniz-Cuello, 2020, pág. 176). Estas acciones trazaron en los hechos una nueva frontera entre España y Portugal, desde el río Piratiní al río Yaguarón, y desde las nacientes del río Negro a la sierra de Aceguá y de Sant’Ana. La Guardia de Arredondo se trasladó a la margen izquierda del río, dando inicio al núcleo poblacional conocido por el mismo nombre (Barrios Pintos, 2008, págs. 517-518).

La administración de la Corona portuguesa en América se modificó en los años subsiguientes, en particular con el traslado del Monarca y su corte a Río de Janeiro en 1808, luego de la invasión de Napoleón. Se constata en estos primeros años un nuevo impulso a la ocupación y la institucionalización del territorio de Río Grande, subdividiéndolo en cuatro municipios y promoviendo la fundación de nuevos poblados; se distribuyeron tierras, alcanzando los 50 mil habitantes para 1810 (Scott, 2017, pág. 624).

De igual manera, los últimos años del período Colonial español no estuvieron exentos de proyectos y medidas para el acondicionamiento territorial. Carlos Zubillaga (1977) destaca la necesidad de la Corona de un “arreglo de los campos”, que permitiera mejorar la economía y el asentamiento de población en el territorio oriental; el autor lo ejemplifica con el trabajo de Félix de Azara, *Memoria sobre el estado rural del Río de la Plata*, en 1801 y el memorándum

de Miguel Lastarria, *Reorganización y Plan de Seguridad exterior de las muy interesantes colonias oriental del río Paraguay o de la Plata, en 1803*.<sup>17</sup>



Fuente: figura 1 de Scott (2017: pág.620)

<sup>17</sup> Cabe destacar que esta intención de un mejor control del territorio colonial no se circunscribió a los estudios sociales o económicos, sino también a la administración eclesiástica. Es el caso de las visitas del Obispo de Buenos Aires, Monseñor Lue y Riega entre 1803 y 1804. En lo que respecta al territorio de Cerro Largo, un hecho resulta interesante en lo que es su delimitación geográfica. Entre mayo y diciembre de 1804, Lue y Riega, realizó una visita parroquial al territorio oriental del río Uruguay. Comenzó en Concepción del Uruguay, pasando por Montevideo, Melo, Minas, Santa Teresa, Rocha, San Carlos, Maldonado, para volver a Montevideo, Canelones, y cerrar su gira en Colonia de Sacramento. En cada una de sus visitas inspeccionó las distintas parroquias, tomó examen a los curas de cada paraje donde se detuvo, observó los registros de bautismos, casamientos y defunciones, y dictó distintas medidas para mejorar el funcionamiento de la Iglesia. Una vez que retornó a Buenos Aires, decretó la constitución de siete nuevos curatos en septiembre de 1805, y la constitución de diversas capillas en parroquias. Entre ellos, el curato correspondiente a la región de Cerro Largo quedó delimitado por el norte las puntas del río Yaguarón y el Río Negro, por el sur el Cebollati, por el este el Río Yaguarón, y por el oeste el arroyo Cordobés. Si bien esta delimitación corresponde a la administración eclesiástica, fue un antecedente para la delimitación de las administraciones territoriales posteriores hasta la conformación del departamento de Cerro Largo bajo la Cisplatina. Para saber más sobre el tema, ver la transcripción y análisis en el libro coordinado por María Elena Barral (2021).

## C. El período revolucionario (1810-1829)

Con el inicio del proceso revolucionario en 1810, los distintos pueblos del Virreinato del Río de la Plata ensayaron diversos proyectos políticos. En el territorio de la Banda Oriental, el apoyo inicial a la Junta de Mayo en Buenos Aires derivó en un proyecto más radical de la mano de José Artigas, mientras Montevideo mantuvo su fidelidad a Fernando VII. Sin embargo, en 1814 las fuerzas bonaerenses se imponen a los españolistas, siendo luego desplazados por las fuerzas artiguistas a inicios de 1815.

Entre 1815 y 1816, la Banda Oriental funcionó bajo la protección de Artigas, siendo el Cabildo de Montevideo instituido como Cabildo Gobernador del territorio provincial. Explica Zubillaga que, en enero 1816, este último determinó la creación de seis departamentos, siguiendo un criterio demográfico que facilitara la elección de los Cabildos. Esto fueron Montevideo, Maldonado, Soriano, Canelones, San José y Colonia, dejando por fuera los territorios al norte del Río Negro, y la región noreste de la provincia. El 27 de enero de 1816, el Cabildo de Montevideo se dirige a Artigas consultando al respecto de estos territorios, proponiendo la creación del “Departamento de la Villa de Melo”, estableciendo un medio Cabildo para su jurisdicción. Agregaba que él tendría mejor información para indicar cuántos departamentos podrían formarse en los pueblos al norte del Río Negro (1977, pág. 47).

La respuesta de Artigas el 3 de febrero señalaba que, dada la poca población, los territorios por los que consultaba el Cabildo estaban suficientemente servidos con Alcaldes y Comandantes Militares. Zubillaga señala que estos territorios eran un punto clave para Artigas en lo que respecta la defensa territorial de la Provincia, quedando de manifiesto con su negativa a la constitución de departamentos en los territorios de Cerro Largo y al norte del Río Negro que prefería mantener la administración militar (Zubillaga, 1977; Borba Eguren, 2023).<sup>18</sup>

Sin embargo, la invasión portuguesa se concretó en 1816, por vía marítima en el Atlántico y terrestre a través del Yaguarón. La Villa de Melo fue ocupada tempranamente, el 13 de agosto de 1816, por el Coronel Félix José de Matos ante la retirada del jefe oriental, Fernando Otorgués (Muniz-Cuello, 2020, pág. 186). Con la recepción por parte del Cabildo de Montevideo al invasor en 1817, la derrota de Artigas en 1820 y la incorporación de la Provincia Cisplatina en 1821, la Banda Oriental pasó a manos de Portugal. Sin embargo, un año más tarde, con el proceso de independencia de Brasil bajo el nuevo monarca Pedro I, las fuerzas comandadas por Federico Lecor se dividieron entre leales a la Corona portuguesa y seguidores del nuevo Imperio brasileño. Triunfadores los brasileros, en 1822 la Provincia Cisplatina se incorpora al Imperio. En 1824, bajo mandato de Lecor, se llevaron a cabo distintos censos del territorio oriental. Para Cerro Largo, el encargado fue el Alcalde Ordinario de la Villa de Melo, Manuel Rollano, estableciendo la primera delimitación oficial del

<sup>18</sup> A la par, Zubillaga indica que otra razón para esta indefinición de las organizaciones políticas-administrativas es la cautela de Artigas ante eventuales reclamos territoriales que modifiquen los límites internacionales de la Provincia.

departamento, y realizando un relevamiento de su población.<sup>19</sup> Saviano Pérez (1930) transcribe el documento, donde se señalan los siguientes límites departamentales:

*“El Departamento de la Villa de Melo le sirve de lindero por la parte del noreste el Río Negro, desde sus afluentes hasta la confluencia del arroyo Cordobés en este Río y por el Sur Laguna Merim y el Sebollatí (sic) y por el noreste el río Yaguarón desde sus nacientes hasta su unión con la laguna dicha. Por oes-noroeste con el arroyo Cordobés y el nombrado Godoy y desde las nacientes del uno al otro, con la cuchilla general que divide aguas al referido Río Negro y laguna Merín, de modo que la posición de su territorio forma una especie de cuadro, su extensión desde la unión del arroyo Cordobés en Río Negro hasta las fuentes de este Río, serán de treinta y ocho a cuarenta leguas, que debe respetarse como su fondo; y desde aquel mismo punto en que se hallan las nacientes del Yaguarón hasta la confluencia de este con la expresada Laguna Merín treinta que deben respetarse como su frente”.*

En 1825 el orden instituido de la Cisplatina se vio nuevamente interrumpido por la guerra. Tras el Desembarco de la Agraciada, Juan Antonio Lavalleja convocó a la elección de diputados para conformar una Sala de Representantes de la Provincia (Armand-Ugon, Arcos-Ferrand, Cerdeiras-Alonso, & Goldaracena, 1930). Reunidos en la Villa de la Florida, el 25 de agosto se declaró la “independencia de todo poder extranjero”, y luego la “unión” las Provincias Unidas del Río de la Plata. Explica Zubillaga (1977) que, para la renovación de la Sala de Representante en 1826, el criterio de elección de representantes se basó en la división departamental establecida durante la Cisplatina. Se tomaron los nueve existentes hasta ese momento, asignando una cantidad de representantes de acuerdo con su población: Montevideo, 8 diputados; Maldonado, Canelones y Soriano, 5 cada uno; San José y Paysandú, 4 diputados; y a Cerro Largo, y Entre Ríos Yi y Negro, 2 diputados para cada uno. En 1827, el Gobernador de la provincia Oriental, Joaquín Suárez, ratificó esta división tomando a los departamentos “libres” del dominio brasilerio. Cerro Largo, cuyo Alcalde Ordinario era por entonces, Bentos Gonçalves da Silva, se mantuvo leal al Imperio (Muniz-Cuello, 2020, págs. 32-33).

El conflicto tuvo distintos escenarios de enfrentamientos, logrando el avance del Ejército Republicano hacia la frontera con Brasil, con el triunfo en la Batalla de Ituzaingó en 1827 librada en el Passo do Rosário sobre el río Santa María, y en 1828, la sorpresiva campaña de Rivera para tomar las antiguas Misiones Orientales. Estancado el conflicto, y bajo la mediación de Gran Bretaña, se firmó la Convención Preliminar de Paz que estableció la independencia del territorio bajo un Gobierno Provisorio. Dos años más tarde, el naciente Estado Oriental del Uruguay juró su nueva constitución el 18 de julio, reconociendo nueve departamentos, pero sin establecer los límites con el Imperio de Brasil.

<sup>19</sup> Resulta interesante los límites señalados por Rollano, dividiendo al Departamento en distintos partidos militares (Comisión Patriótica de Cerro Largo, 1975) (Astigarraga, 1954). Nótese cómo estos límites se asemejan a los límites del Curato de Cerro Largo, establecido por el Obispo Lué y Riega en 1805.

## D. La República pastoril y caudillesca

Las primeras décadas de vida del Uruguay no estuvieron exentos de enfrentamientos. Durante la presidencia de Fructuoso Rivera (1830-1834) se produjeron los distintos levantamientos de fuerzas lavallejistas. Bajo el gobierno de Manuel Oribe (1835-1838), los enfrentamientos con Rivera devinieron en una internacionalización del conflicto, y el inicio de la Guerra Grande. Entre 1843 y 1851, las fuerzas de Juan Manuel de Rosas y de Oribe sitiaron Montevideo, dividiendo el territorio en dos: el Gobierno del Cerrito en la campaña, y el Gobierno de la Defensa en Montevideo. En paralelo, el Imperio de Brasil también debió enfrentar su propia guerra civil en Río Grande del Sur con la Revolución Farroupilha. En este contexto, la frontera entre Brasil y Uruguay fue un espacio de tensión para las primeras administraciones orientales, así como durante la Guerra Grande. El tránsito de soldados, desertores, contrabandistas, recursos, heridos, voluntarios y noticias, hicieron de este territorio, tanto retaguardia como campo de batalla, complejizando los diversos conflictos nacionales y regionales.

Sofocado el proyecto separatista de los farrapos, el Imperio de Brasil, aliado ahora con Urquiza y Montevideo, logró imponerse a las fuerzas de Oribe y Rosas. En octubre de 1851 se firmó la paz en el territorio oriental, y meses más tarde fue derrotado el Gobernador de Buenos Aires en Monte Caseros en febrero de 1852. La participación de Brasil en favor del Gobierno de la Defensa se tradujo en una influencia política y económica del Imperio de Pedro II sobre el Estado Oriental, plasmada en los Tratados de 1851. Pueden identificarse tres principales consecuencias que afectaron directamente los territorios fronterizos: (i) se fijaron los límites de Uruguay en los ríos Cuareim y Yaguarón; (ii) se otorgó a Brasil la navegación exclusiva en el Yaguarón y en la Laguna Merín; y (iii) se obligó al Uruguay a devolver al Imperio los esclavos fugados de sus propietarios.

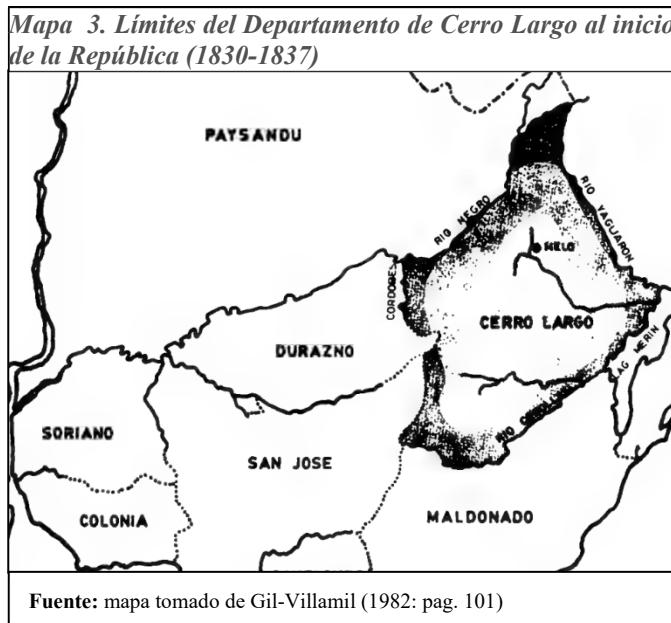
El final de la Guerra Grande también conllevó un creciente aumento de la propiedad rural de brasileños en los departamentos de la frontera, que compraron a bajos precios las estancias abandonadas o arruinadas. Este nuevo proceso, añadido a la ya histórica presencia de población brasileña de primera o segunda generación, conllevó a que el II Censo de Población de la República, levantado durante el Gobierno de Bernardo Berro en 1860, registrara un 40.1% de residentes extranjeros en la población de Cerro Largo, sólo superado por Montevideo (47.8%), Tacuarembó (51.3%) y Salto (56.9%). En toda la República, los extranjeros de primera generación eran el 26.4% (López Lomba, 1905, pág. 48).

A los procesos de la migración y de la propiedad de la tierra se agrega uno de tipo económico, relativamente novedoso: la integración de las estancias uruguayas a la cadena de la industrialización de la carne por parte del floreciente sector saladeril riograndense postguerra civil. El histórico comercio de ganado oriental hacia Brasil se incrementó con la venta a los saladeros, no solo beneficiado por las concesiones otorgadas al Imperio, sino también por el sistema esclavista que abarataba los costos en la competencia con los saladeristas orientales. Si bien en Uruguay la esclavitud fue abolida en 1842 en el contexto de la Guerra Grande, tras el conflicto los propietarios brasileros ingresaban a sus esclavos a trabajar en territorio oriental

estableciendo contratos de 15 a 20 años, pagando sueldos bajísimos o nominales, como forma de burlar la legislación (Barrán J. , 1975; Borucki, Chagas, & Stalla, 2009).

Los gobiernos orientales ensayaron distintas medidas para contrarrestar la influencia brasilera, y defender la soberanía en el norte del territorio. Desde el aumento de contribuciones a hacendados; la revisión de los tratados comerciales con Brasil; la instalación de receptorías de Aduanas en Santa Rosa, San Eugenio, Ceballos, Aceguá, Artigas y Chuy; las propuestas para desarrollar los gobiernos en el segundo y tercer nivel del Estado (Fernández-Aguerre, 2025[2022]); y medidas de corte simbólico que buscaron la construcción de una identidad nacional (Barrán, 1975).

En el departamento de Cerro Largo, pueden citarse algunos ejemplos de estas disposiciones adoptadas por los gobiernos post Guerra Grande: el cambio de nombre del pueblo de Arredondo por el de Villa Artigas, en 1853; la construcción de la Posta del Chuy, iniciada en 1852 e inaugurada en 1855, que significó una mejora en la seguridad para los viajeros entre Melo y Villa Artigas, así como un centro comercial en el interior del departamento (Urbina, 2000); y el intento fallido de fundar un pueblo en las sierras de Aceguá en 1863, bajo el nombre de Juncal, en honor a la victoria de las Provincias Unidas sobre Brasil en 1827.



## E. La época de la República Oligárquica

Durante el último tercio del siglo XIX, los departamentos fronterizos convivieron con una influencia multidimensional, profundizándose los procesos ya indicados: la migración, la propiedad de la tierra, el comercio, la integración productiva, y nuevos conflictos fronterizos

por razones jurídicas y políticas. Se destaca el creciente el número de esclavos fugitivos que buscaron refugio, de perseguidos por la justicia penal que cruzaban la frontera, y de opositores políticos que se exiliaban con la idea de volver a la lucha. (Frega, Duffau, Chagas, & Stalla, 2020; Borucki, Chagas, & Stalla, 2009) (Reckziegel, 1999).

En el plano interno, el Estado uruguayo modifica la institucionalización del territorio fronterizo, creando los departamentos de Minas en 1837, de Rocha en 1880, y de Treinta y Tres, Rivera y Artigas en 1884. El límite sur de Cerro Largo quedará fijado en el Tacuarí, produciéndose una división jurisdiccional en la región de la entonces Villa Artigas, la Laguna Merín y en el Rincón de Ramírez, históricamente integrado. En todos estos casos, implicó la creación y puesta en marcha de nuevas Jefaturas Políticas, Juntas Económico-Administrativas, diputaciones, senadurías, y Comisiones Auxiliares, organismos que contribuyeron a incrementar el control administrativo y político en los nuevos territorios.

El Estado durante el período conocido como Militarismo (1876-1890) fortaleció el despliegue de dependencias centrales en el territorio. En 1884 se procedió a la reorganización de las Jefaturas de Policía con la creación de nuevas seccionales, y simultáneamente, a la reorganización territorial de la Justicia Civil con nuevos juzgados de paz. El presupuesto del Ministerio de Guerra y Marina, superlativo en la época, se explica en parte por la política de institucionalización del Ejército, creándose la Escuela Militar, y transformando a varias unidades en regulares y dotándolas de un despliegue territorial permanentes. Finalmente, a través de la concesión de las diferentes líneas de ferrocarriles y de la red de telégrafos, el Poder Ejecutivo fortaleció las comunicaciones oficiales con las Jefaturas, con los comandantes militares, con los jueces, y con las diferentes unidades de Hacienda.

Tras el advenimiento de la República brasilera en 1889, la frontera entre ambos países continuó siendo un espacio de tránsito. La Revolución Federalista (1893-1895) y las Revoluciones Saravistas (1897 y 1904), ejemplifican cómo esta región fue un foco de tensión en la disputa a los poderes centrales de Montevideo y Río Grande. En este contexto, el departamento de Cerro Largo fue escenario de intrigas políticas, preparación de levantamientos, y foco de atención para el Estado uruguayo y la diplomacia brasilera (Reckziegel, 1999) (Chasteen, 2001) (Borba Eguren, 2023). Su cercanía con Brasil no solo se tradujo en la vinculación económica y política, sino también en lazos sociales, culturales e incluso familiares.

## F. Primera mitad del siglo XX

En el inicio del siglo XX, es menester destacar algunos aspectos relevantes al respecto de las relaciones de Brasil con Uruguay, que repercutieron en el departamento de Cerro Largo. Francisco Doratioto (2014) destaca el papel del Barón de Río Branco, José María da Silva Paranhos Junior, quien en 1902 fue nombrado Ministro de Relaciones Exteriores de la República brasilera. Procuró mantener la posición hegemónica de su país en el Río de la Plata, ante las revoluciones en Uruguay y Paraguay de 1904, y el crecimiento económico de Argentina que amenazaba la posición brasilera en la región. Señala el autor que la diplomacia dirigida por Río Branco buscó mantener el *status quo*, promoviendo la paz y la estabilidad

política de sus vecinos. Brasil debía constituirse en el líder de la región, renunciando a sus ambiciones expansionistas o intervenciones, y reconocer el equilibrio de poder con Argentina.<sup>20</sup>

Ana María Rodríguez Ayçaguer (2017) señala que, en este período, al que denomina la “Era del Barón de Río Branco” entre 1902 y 1912, Itamaraty estrechó sus lazos con Estados Unidos, en detrimento de Gran Bretaña. En sintonía, los gobiernos batlistas en Uruguay acompañaron este alineamiento como forma de romper con la dependencia económica británica. El papel de Río Branco se tradujo, en lo que respecta a las relaciones con Uruguay, en la solución de diversos diferendos de límites que se arrastraban desde el siglo XIX. Explica la autora que la sintonía en la posición pro estadounidense permitió un acercamiento mejor entre ambos Estados.

En octubre de 1909, Brasil y Uruguay firmaron el Tratado de Rectificación de Límites, por el cual se devolvía al Estado oriental la jurisdicción sobre el Río Yaguarón y la Laguna Merín. Si bien se presentaba esto como un gesto espontáneo y cargado de generosidad – pues no se exigía nada en favor de Brasil –, explica Rodríguez Ayçaguer (2017) que esto se tradujo en un vuelco favorable de la opinión pública para con el país vecino. En los años siguientes, distintos homenajes fueron rendidos al Barón de Río Branco, como fue el cambio de nombre de la Villa Artigas por el de Río Branco en 1915.

En los años posteriores, signados por la Primer Guerra Mundial, los lazos entre Uruguay y Brasil se estrecharon, avanzando en la firma de acuerdos de rectificación de límites y demarcación de fronteras, así como de extradición de presos y arbitraje internacional. En julio de 1918, el canciller uruguayo, Baltasar Brum, y su par brasiler, Nilo Peçanha, acordaron que la deuda para con Brasil de \$ 5.000.000 se utilizaría en la construcción de un puente ferroviario y carretero sobre el río Yaguarón. Los trabajos de construcción culminaron en 1930, momento en que fue inaugurado bajo el nombre de Barón de Maúa, que unió a Río Branco con Jaguárao. Esta obra no solo es una marca de identidad en el presente para ambas ciudades, sino que significó un estrechamiento de las relaciones con la posibilidad de cruzar la frontera, ya sea a pie o en ferrocarril<sup>21</sup>.

Finalmente, Rodríguez Ayçaguer (2017) señala una tercera etapa en las relaciones entre Brasil y Uruguay en la primera mitad del siglo XX, marcada por la presidencia de Getulio Vargas, el Golpe de Estado de Gabriel Terra, y el acercamiento entre ambos presidentes. No sin ciertos momentos de tensión, las buenas relaciones entre los dos Estados se mantuvieron hacia el final de la década de 1930, siendo presidente Alfredo Baldomir (1938-1942) y luego Juan José de

<sup>20</sup> El autor destaca también la debilidad militar que presentaba Brasil tras la caída del imperio, y los primeros años de la República. Ante el crecimiento económico argentino, y el aumento de la capacidad militar, la postura pacifista buscó disimular la desventaja en este plano (2014, págs. 67-100).

<sup>21</sup> La idea de un ferrocarril que conectar los pueblos de frontera, Melo y Treinta y Tres, con las ciudades brasileras Bagé o Jaguárao, ya estaba presente desde finales del siglo XIX. Un ejemplo de esto son las observaciones formuladas por Francisco J. Ros (1902), en sus reflexiones económicas sobre los departamentos de Cerro Largo, Treinta y Tres, Rocha, Minas y Maldonado.

Amézaga (1943-1947) compartiendo una postura aliadófila, reforzada tras el ingreso de Estados Unidos y de Brasil al conflicto.

En lo que respecta a Cerro Largo, el acercamiento entre Uruguay y Brasil en la primera mitad del siglo XX favoreció los vínculos históricos entre el departamento y su vecino riograndense. La posibilidad de navegación por el río Yaguarón y la laguna Merín permitieron la dinamización comercial, con la instalación de casas importadoras que nutría de distintos artículos traídos desde Porto Alegre hasta Río Branco, y desde ahí hasta Melo e incluso Treinta y Tres. A esto se le debe sumar la llegada del ferrocarril, cuya construcción comenzó en 1931 y se completó en 1936, uniéndolo con la ciudad de Treinta y Tres (Aicardi Alejo, 1992, págs. 42-43). Si bien la historiografía no ha profundizado sobre el impacto de este estrechamiento de las relaciones para el caso de Cerro Largo, el crecimiento poblacional y urbano de las distintas localidades es un indicio interesante.

## G. La segunda mitad del siglo XX

En los siguientes capítulos se analizarán cómo el estado social se había desplegado en las localidades de frontera en Cerro Largo en tres períodos identificados por los años 1958, 1978 y 2000. Cada uno se corresponde a un período, relativamente breve, de la historia de la segunda mitad del siglo XX, que ha sido denominado más arriba en el capítulo introductorios, como el “final de la época batllista”, la “dictadura fundacional”, y la “el final de la época neoliberal”.

En este marco, la última sección de este capítulo de contextualización histórica departamental presenta algunas consideraciones sobre cada período señalado. Debe reconocerse que existe un gran vacío en lo que respecta a la historiografía académica de Cerro Largo de la segunda mitad del siglo XX: por ejemplo, el *Ensayo* de Gil Villamil (1982) llega hasta 1930, cubriendo los mismos años que el último trabajo de Saviniano Pérez (1930). Las obras más recientes son valiosas por la crónica que aportan, pero por lo general, está ausente un trabajo de discusión de hipótesis teóricamente fundadas. A esto se debe añadir, diversos problemas de conservación de archivos oficiales y particulares. Por esta razón, este apartado de se limita a presentar algunas claves o apuntes para cada uno de los períodos que aborda el libro.

### *G.1. Década de 1950: los tiempos del “Nano”*

La Constitución de 1934 restableció el órgano ejecutivo unipersonal en el Gobierno Departamental, en un esquema de relaciones presidencialistas con el Legislativo, atribuyéndole importantes poderes e iniciativas privativas en varias materias – a excepción de la materia tributaria, reservada al Gobierno Nacional –. Asimismo, habilitó la reelección en el cargo de Intendente, y suprimió la senaduría por departamento. Estos cambios institucionales tuvieron un impacto relevante en la competencia electoral y en las relaciones políticas intradepartamentales, debido a la centralidad del Intendente, la irrelevancia local del Senado y la subordinación de la diputación. La Constitución de 1952 implantó el Consejo Departamental como órgano ejecutivo en el segundo nivel de gobierno, pero mantuvo la primacía de este frente al legislativo.

Finalmente, en esta breve reseña conviene destacar dos novedades institucionales del segundo nivel de gobierno, introducidos por la Constitución de 1918, pero que hasta el día de hoy están vigentes. Por un lado, la formulación y aprobación del Presupuesto de Gastos e Ingresos de cada Departamento pasó a ser atribución del legislativo departamental, pero con iniciativa privativa del ejecutivo; el Gobierno Nacional perdió todo control político o presupuestal sobre la asignación y la ejecución del gasto. Por otro lado, el ejecutivo departamental puede designar, discrecionalmente, los funcionarios municipales (Cassinelli Muñoz, 1991, págs. 98-124). Ninguna de las normas que progresivamente se fueron aprobando para reglamentar el ingreso, retribución, sanción y destitución de funcionarios públicos se extendió a los departamentos, resguardados por una férrea interpretación del precepto de la autonomía departamental. Ambas instituciones, aseguraron una enorme capacidad clientelar y prebendaria al ejecutivo departamental.

Un hecho político de resolución nacional, pero con antecedentes y consecuencias departamentales, fue la Ley N°12809 del 15 de diciembre de 1960 por la cual se declaró autónomo al Consejo Local de Río Branco y electivos sus cargos. Debe observarse que se trató de la *primera sanción de una ley* en conformidad con lo dispuesto por el artículo 288º de la Constitución de 1952 y del artículo 59º de la Ley N° 9515 “Orgánica Municipal” de 1935.

En estas claves jurídico-políticas, ayudan a comprender la gravitación y trascendencia que adquirieron las dos personas que ocuparon los cargos de Intendente o la Presidencia del Consejo. En el identitario colectivo del departamento, existe un nombre que resalta cuando se habla de un estilo político, de un tipo de gestión pública y de resolución de conflictos que se presenta como característico de Cerro Largo: Saviniano “Nano” Pérez.

Nano Pérez nació en 1907 en Melo. Su padre, Saviniano Pérez – citado en este trabajo por sus contribuciones historiográficas –, había sido Concejal en 1922, y electo diputado por Cerro Largo en tres ocasiones. El “Nano” se formó dentro de la militancia del Partido Nacional, siguiendo el liderazgo de Luis Alberto de Herrera. Periodista de pluma afilada, fue candidato a la Intendencia en 1938 y 1942, siendo derrotado en ambas ocasiones por los candidatos del Partido Colorado: Alcides Luca y Giordano Eccher respectivamente (Botinelli, Giménez, & Marius, págs. 600-621).

Desde el periódico *El Censor* fundado por su padre en 1923, encontró una de las principales herramientas para su campaña política. En los comicios de 1946 accede al cargo de Intendente, siendo reelecto en 1950. En las elecciones de 1954 rompe con el herrerismo, se alinea con el Movimiento Popular Nacionalista de Daniel Fernández Crespo. Si bien resulta superado por el sector herrerista, integra el Conejo Departamental. Tras la reunificación del Partido Nacional para las elecciones de 1958, vuelve integrar el ejecutivo departamental. En las elecciones de 1962 su hegemonía dentro del nacionalismo fue desplazada por Juan José Burgos; sin embargo, obtuvo la mayoría de su sector entre los ediles blancos. En las elecciones de 1966 fue nuevamente derrotado por Burgos, quien fue electo Intendente tras la nueva Constitución aprobada junto a los comicios. En 1971, el Nano nuevamente volvió a ser derrotado por Burgos.

Durante el apogeo de su carrera política en la década de 1950, su gobierno ha sido generalmente destacado por un estilo de gestión pública muy poco apegada a las formalidades legales y administrativas, en extremo discrecional, en particular en los aspectos relacionados a los gastos. En el periódico *Jaque* del 12 de julio de 1985, en la columna dedicada por su reciente fallecimiento, relataban el “dolor de cabeza” que el Nano significaba para el Tribunal de Cuentas:

*Según dicen, de Montevideo enviaron a un inspector para controlar las cuentas municipales. El Nano lo fue a buscar a la estación de ferrocarril, en la mañana, lo llevó "a su casa, donde en la cocina le sirvió un almuerzo bien copioso y mejor regado. A la tarde, bajo el fresco del emparrado del último patio, buena prosa con los amigos. Horas más tarde, el inspector se encontró en el tren nocturno, de regreso a Montevideo, sin haber inspeccionado nada. La picardía del Nano fue festejada por el pueblo.*<sup>22</sup>

Continúa el artículo señalando su negativa a crear impuesto, q

ue respondía con la exoneración de estos para quienes así lo solicitara. Del mismo modo, señala el artículo que el Nano sostenía que “el mejor gobierno es el que gobierna menos”, y que el ideal de país que defendía era aquel donde “nadie debería pagar impuestos”. Si bien estas definiciones parecieran pensar una concepción mínima del Estado, su gobierno se encaminó por otro lado

La cercanía con Brasil, y la diferencia de precios de un lado y otro de la frontera, fueron la base de sus políticas de “legalización de contrabando”. Utilizó camiones de la Intendencia Municipal para traer productos desde Aceguá y Jaguarão, y colocarlos a precio de costo en el Mercado Municipal; su política paternalista y populista procuraba así abaratar los costos de vida de los habitantes de Melo.

Si bien cedió ante la presión del Tribunal de Cuentas, que inquirió el cese de esta actividad, ensayó otras medidas que buscaron mejorar la calidad de vida de la población. Es el caso de la donación de materiales de construcción de vivienda, en especial para los sectores más pobres que se radicaban en las afueras de Melo. Son múltiples los testimonios y recuerdos de quienes fueron beneficiados, que recibía como garantía de entrega de estas donaciones una hoja de libreta firmada por el Nano, que habilitaba a retirar los materiales en la Intendencia. Por obvias razones, los recursos finitos del Gobierno departamental se vieron afectados, y el déficit fue la tónica de su gobierno.

Como se señalaba anteriormente, la documentación sobre este período se encuentra inaccesible por su desorganización o por su inexistencia, en especial a lo que respecta a la documentación oficial. No obstante, es posible hipotetizar algunas claves del rol del Gobierno departamental en este período. En primer lugar, una postura explícitamente paternalista que procuró solucionar la carencia de servicios de bienestar a través de los recursos del Estado. En este sentido, desde la exoneración de impuesto hasta la donación de materiales, da cuenta de una intervención del Gobierno.

---

<sup>22</sup> R.C., “Nano Pérez: el invierno del patriarca”, *Jaque*, Montevideo, 12 de julio de 1985, p. 19.

En segundo lugar, la cercanía con la frontera y la “legalización” del contrabando, dan cuenta del rol que jugaba la diferencia de precios con Brasil para la provisión de bienes y servicios. No solo por parte del Gobierno que enviaba vehículos oficiales para la venta de mercadería en el Mercado Municipal, sino por la institucionalización de una práctica expandida: el contrabando.

Finalmente, existe un punto destacado, pero poco estudiado: la ineficacia del contralor del Gobierno nacional sobre la administración departamental. A pesar de las presiones y las inspecciones – en muchos casos infructuosas – de los órganos encargados de la vigilancia de las cuentas, las medidas del Nano traspasaron administraciones y partidos políticos en el poder. La administración colorada de Batlle Berres, el segundo Colegiado con la nueva Constitución de 1952, y el tercer Colegiado (1959-1962) de mayoría nacionalista, carecían de fuerza política o de instrumentos legales para frenar la política paternalista y populista emanada desde la Intendencia. Queda pendiente un mayor análisis de las razones de esto, así como de la eficacia o no de las políticas sociales irregulares del Gobierno de Cerro Largo.

### ***G.2. La Dictadura Fundacional (1976-1981)***

El Golpe de Estado del 27 de junio de 1973 por parte de las Fuerzas Armadas y el Presidente Juan María Bordaberry tuvo por consecuencia la supresión la Asamblea General, las Juntas Departamentales y de las Juntas Locales. En las funciones legislativas, el régimen instituyó nuevos órganos a nivel nacional, el Consejo de Estado, y la Junta de Vecinos, a nivel departamental, ambos con menguadas atribuciones (Decreto 464/73 y 465/73).

Sin embargo, la nueva organización de los gobiernos departamentales no estableció cómo proceder ante los intendentes. Solamente Mario Amaral, intendente de Rocha, renunció a su cargo; y solo los intendentes Juan Carlos González Álvarez de Colonia, y Gilberto Acosta Arteta de Maldonado, fueron destituidos tras haber sido denunciados por fraude. Los demás jerarcas departamentales se mantuvieron en su cargo, algunos apoyando decididamente el régimen, otros actuando con cautela y expectativa sobre la nueva realidad política (Correa, 2016) (Correa, 2018).

En Cerro Largo, Juan José Burgos había sido electo en 1966, y reelecto en 1971. Tras el Golpe de Estado se mantuvo en el cargo, y su mandato se extendió hasta 1981 cuando fue cesado,<sup>23</sup> y se designó como Intendente interventor a quien había estaba al mando del Regimiento de Caballería Mecanizada N°8, Cnel. Walter Ambrosio Barreiro. Barreiro continuaría en el cargo hasta la transición democrática, alejándose de la política tras los comicios de 1984. En síntesis, su gestión se prolongó casi dos décadas, siendo la más extensa hasta el presente. Cabe agregar que, para este período, la competencia del Intendente se extendió también a la región de Río Branco, dado que la Dictadura suprimió la autonomía local de la Junta.

<sup>23</sup> Los motivos del cese de Burgos se dieron en medio de una polémica periodística, a partir de comentarios que se publicaron en el diario de su propiedad: *El Terruño*. No se ha logrado hallar el ejemplar que provocó su remoción. Posteriormente, es posible encontrar a Burgos como parte del Consejo de Estado hasta las elecciones de 1984.

Al igual que en otros departamentos del interior, el pasado de la Dictadura Civil-Militar en el interior del país continúa siendo una materia pendiente para la historiografía. Promisorios trabajos han iniciado una revisión del pasado reciente en espacios fuera de la zona metropolitana; entre ellos, se destaca el trabajo de Javier Correa (2018) sobre el autoritarismo civil militar en Durazno entre 1973 y 1980.

Cerro Largo no es la excepción en este sentido, y la historiografía, local y nacional, todavía tiene un debe con el pasado de la última Dictadura. Pueden citarse algunos trabajos de recopilación de testimonios y memorias, como el artículo periodístico de Silvia Techera (2008) o el trabajo de Ademar Silva (2018). Mas allá de estos antecedentes, es sensiblemente poco lo que se ha escrito o investigado sobre el pasado del departamento en la década de 1970. Por esta razón, las puntualizaciones presentadas aquí son simplemente algunas observaciones en torno a cómo los gobiernos departamentales actuaron en la provisión de servicio y, en este período en particular, articularon con el gobierno nacional.

En las dos administraciones departamentales durante el régimen es posible observar algunos cambios en el rol de la Intendencia en la provisión de servicios, y en su vínculo con el gobierno nacional. Es durante el período de la “Dictadura refundacional”, y en los primeros años de la década de 1970, en que se concretaron proyectos que venían siendo promovidos por distintos actores departamentales desde la década de 1960. Algunos de estos actores tenían la doble condición de vecinos o vinculados a distintas localidades, pero que integraban el gobierno departamental como funcionarios o miembros de la Junta de Vecinos.

En la *Revista Histórica de Cerro Largo*, publicada en el marco del “Año de la Orientalidad” por la Comisión Patriótica, señalaba el rol de la Intendencia a cargo de Burgos en la provisión de servicios. Listaba los distintos apoyos municipales en áreas como deporte, enseñanza, industria y clubes sociales, expresando que

*Todos los aspectos de la vida de Cerro Largo han merecido la atención de la Intendencia, la que ha realizado su obra tratando de distribuir sus recursos de la forma más equitativa (Comisión Patriótica de Cerro Largo, 1975, pág. 14).*

En lo que respecta a vivienda, expresaba que se llevaron a cabo distintas medidas a solucionar problemas en esta materia, a través de asesoramiento técnico, exoneración de impuesto, e incluso mano de obra para aquellos que tengan una única propiedad y quisieran construir su casa. También la venta de materiales a bajo costo, y se colaboraron con distintas cooperativas con materiales, mano de obra y maquinaria. Para el momento de la publicación, se señalaba que la Comuna estaba construyendo 64 viviendas, de las cuales 16 ya estaban terminadas. Del mismo modo, destacaba la pavimentación y extensión de calles, no solo en el centro urbano, sino en los distintos barrios.

En lo que respecta a la salud, la publicación detallaba que la Intendencia siempre ha estado dispuesta a brindar ayuda a los centros asistenciales, “a pesar de sus limitadas posibilidades”. Lo ejemplificaba con la contratación de personal contratado para los distintos centros asistenciales del Departamento para garantizar el normal funcionamiento. Y agregaba:

«[...] y en las oportunidades en que han requerido ayuda de otro tipo, la misma ha sido brindada con generosidad. Prueba de ello es que las policlínicas asistenciales de Pueblo Noblia, Aceguá, Tupambaé, Bañado de Medina, Barrio Sónora y Centurión - por citar algunas - han recibido total aporte de mano de obra y materiales a los efectos de su fundación. Dicho aporte ha permitido subsanar muchas carencias, que de producirse afectarían gravemente a la salud en general» (Comisión Patriótica de Cerro Largo, 1975, pág. 15).<sup>24</sup>

A pesar de tratarse de una publicación oficial, que busca mostrar los logros del gobierno de Burgos desde 1963 hasta 1975, es posible identificar el rol activo del Gobierno Departamental en la provisión de servicios y desarrollo de infraestructura. A diferencia del período anterior, es posible observar una institucionalización de estos apoyos, ya sea con programas, convenios o apoyos directos a iniciativas emanadas desde la Intendencia o reclamadas por comisiones de vecinos.

Otro aspecto relevante, y que marca otra diferencia con el período anterior, es una mayor articulación entre gobierno nacional y gobierno departamental. Posiblemente, la buena relación del Gobierno de facto con los dos Intendentes del período permitió una mayor coordinación, comparación con la administración de Nano Pérez. En este sentido, se constatan diversas visitas de representantes del Poder Ejecutivo,<sup>25</sup> siendo las más recordadas las visitas de Aparicio Méndez a Melo el 25 de junio de 1977, y de Gregorio Álvarez a Aceguá el 23 de marzo de 1983. En muchas de estas visitas oficiales, se presentaron proyectos de obra pública, se inauguraron servicios y carreteras, o se firmaron compromisos para el trabajo en conjunto entre Intendencia y Presidencia.

Juan José Burgo, ahora como Consejero de Estado, comentaba que en 1982 Álvarez y distintos ministros visitaron Cerro Largo y pueblos del interior del departamento. Explicaba que «Como ocurre cada vez que las autoridades nacionales realizan estas giras, grupos de vecinos plantean las necesidades más urgentes de su zona». Explicaba que en Aceguá se planteó la falta de agua potable, reclamo que venía desde mediados de siglo. A raíz de esto, Álvarez solicitó a los integrantes del Directorio de OSE que se ocuparan, logrando su inauguración un año después en la visita de marzo de 1983. Agregaba:

*«Esto se concretó de la misma manera que las vías de comunicaciones, los caminos en la zona y la inauguración de la línea de ANTEL en Cerro Largo y Treinta y Tres, con lo que se completó el programa prometido en esa época».*<sup>26</sup>

<sup>24</sup> El artículo continúa señalando la creación de Centro Sociales de Barrio, cuyo objetivo es facilitar la asistencia profiláctica y “las relaciones humanas en general”. Explicaba: «A tales efectos se han habilitado, mediante la colaboración del municipio con comisiones de vecinos o en algunos casos solo con la acción comunal, los siguientes Centros de Barrio: Barrio Féder, Barrio Leone, Barrio Prieto, Barrio Ruiz, Barrio Santa Cruz, Barrio Sónora» (1975, pág. 15).

<sup>25</sup> Un aspecto a tener en cuenta es la condición de frontera de Cerro Largo, siendo un punto relevante en los aspectos de seguridad y persecución del régimen. La basta extensión de límites terrestres, que permitían a quienes fueron perseguidos cruzar hacia Río Grande del Sur, fue un punto de preocupación para la Dictadura. Si bien no se conoce con detalle los operativos de seguridad en este espacio, son múltiples las tradiciones orales de exguerrilleros y militantes que utilizaban los viejos pasos de frontera para escapar de las fuerzas conjuntas.

<sup>26</sup> *Diario de Sesiones del Consejo de Estado*, Montevideo, 5 de abril de 1983, p. 79.

En las localidades analizadas son varios los ejemplos de reclamos de vecinos y gestiones de actores locales que lograron la intervención de la Intendencia o el Poder Ejecutivo.

Como se señalaba anteriormente, más allá del carácter propagandístico del listado de las acciones de la Intendencia, es claro que se mantuvo el carácter asistencial del Gobierno departamental. Pero a diferencia del período anterior, esto se canalizó por la vía institucional de programas y apoyos directos, y no ya por la acción paternalista del gobernante. No obstante, no debe pensarse que esta dimensión de cercanía con el Intendente o autoridades y el clientelismo desaparecieron; en todo caso, estas se burocratizaron, haciendo que el pedido al gobernante se incluyera dentro de en una serie de medidas generales destinadas a un determinado sector social.

### *G.3. El período 1999-2004*

Con diferencias de estilo y de alcance, las Presidencias de Lacalle Herrera (1990-1994), Sanguinetti (1995-1999) y de Jorge Batlle (2000-2004) conforman una época alineada a las ideas neoliberales propagadas luego del Consenso de Washington, aunque con particularidades y mitigaciones propias del sistema político uruguayo.

En términos generales, dos fueron los lineamientos que resultan más relevantes para el caso de los gobiernos departamentales. En primer lugar, los tres gobiernos dieron pasos sistemáticos hacia la concreción de una Reforma de la Administración Pública, de tipo gradual y negociada, pero que sólo tuvo por objeto los organismos del nivel nacional (Traversa, 2004; Alegre, 2008). En segundo lugar, los gobiernos comenzaron a reformular las políticas sociales desde un paradigma universalista-estratificado a uno residual-focalizado. Si bien la reforma más notoria del momento, la educativa, fue de neto cuño universalista, el conjunto de las acciones en vivienda, salud pública, primera infancia, electrificación y urbanización, tuvieron fundamento en una fuerte focalización en grupos sociales vulnerables, en general urbanos y principalmente, metropolitanos.

En primer lugar, en el período neoliberal no hubo encrucijadas ni presiones institucionales dirigidas a realizar una reforma de la administración pública a nivel departamental. Esto permitió a las Intendencias proseguir con el estilo de gestión preexistente, adecuado a una competencia electoral, que pasó a disociarse de la nacional a raíz de la Reforma de la Constitución en 1997. Es decir, el escenario y los conflictos políticos fueron los propios de cada departamento. En el caso de Cerro Largo, se debe referir a la muerte del Intendente Villanueva Saravia en 1998, y a los ásperos conflictos por la sucesión entre diversos grupos del Partido Nacional, situación que llevó en mayo del 2000, al retorno victorioso de Barreiro y de su agrupación “Unidad responsable”.

En segundo lugar, el repliegue cualitativo o cuantitativo del estado social, sea en términos de prestaciones o de gastos generales, conllevó un vacío que, como en la Dictadura, las intendencias debieron organizar acciones para suplementarlo. La IDL, tanto con Saravia como luego con Barreiro, dio continuidad a la provisión de servicios primarios de salud, a la construcción de vivienda, a la distribución de canastas de alimentación, subsidios al transporte. También debió asumir crecientes gastos en infraestructura de vialidad, iluminación y creación

de espacios públicos requeridas por mantenimientos y reparaciones generales, en beneficio para distintas localidades y barrios de la ciudad de Melo.

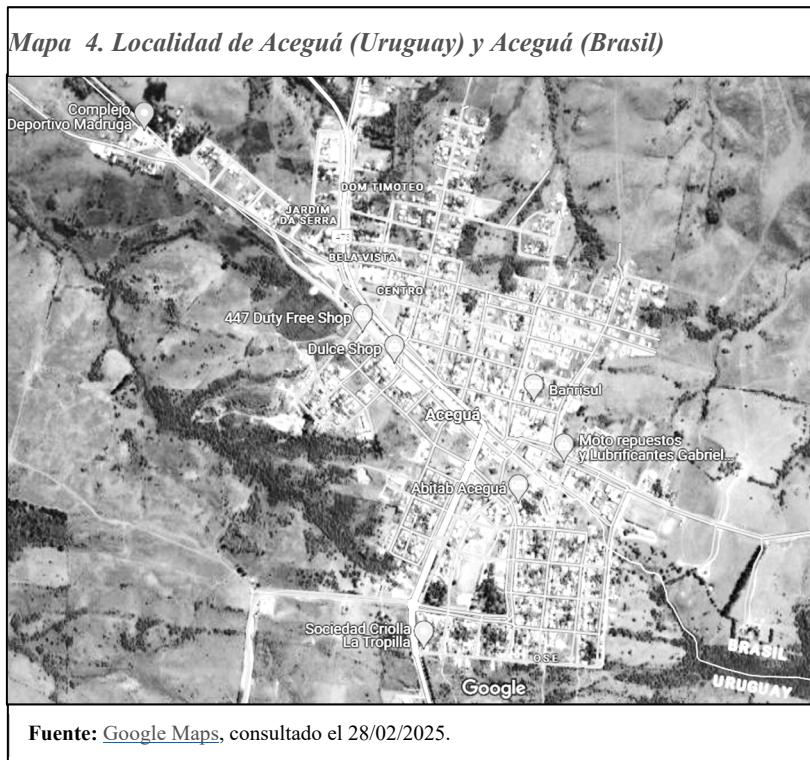
En segundo lugar, la relación entre gobierno departamental y gobierno nacional, a grandes rasgos se mantuvo la coordinación y el desarrollo de planes y programas de alcance nacional en el territorio de Cerro Largo. Ejemplo de esto es la ampliación de OSE y UTE, la construcción de viviendas o la apertura de policlínicas de ASSE. En muchos de estos casos, la mediación de la Intendencia en la provisión de mano de obra, terrenos o materiales para llevar a cabo distintas obras fue clave.

Si bien desde la ciencia política existen trabajos de relevancia que abordan las reformas del Estado en la década de 1990 (Traversa, 2004; Alegre, 2008; Filgueira & Moraes, 2000), estos lo hacen desde una escala nacional. En este sentido, la escala departamental es todavía una materia pendiente de investigación, así como resta saber el impacto de la crisis de 2002 en lo que respecta a los gobiernos municipales y su rol como proveedor de servicios.

## 5. Aceguá

*Mauricio de Souza y Luciana Ferreira*

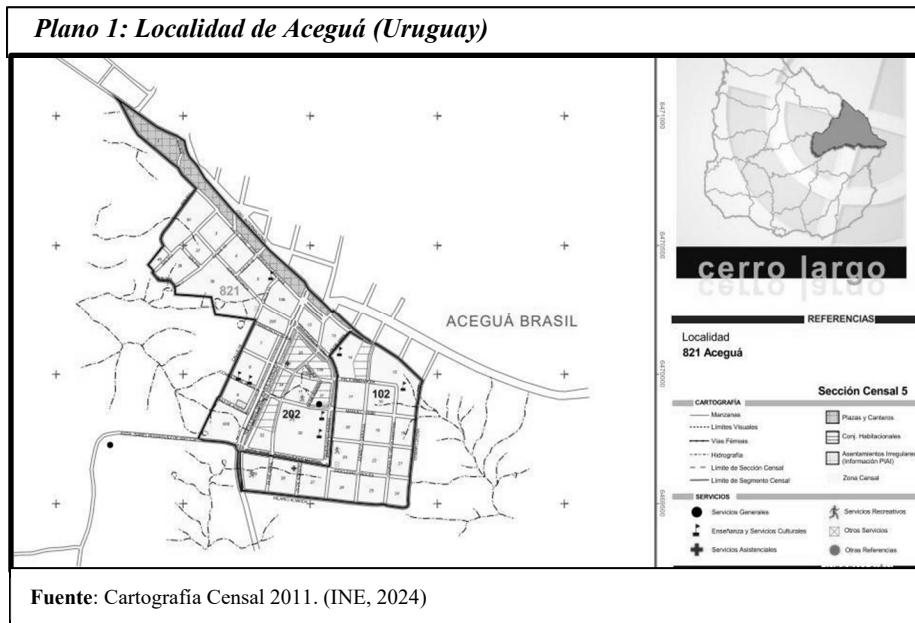
Aceguá, oficialmente declarada como “Villa” por Ley N°15810 de 1986 y Municipio por Ley N°19319 de 2015, se encuentra ubicada en la 5<sup>a</sup> sección judicial, siendo la localidad más norteña del departamento. La planta urbana comprende un pequeño territorio de 0,69 km<sup>2</sup>, lo que la coloca en la localidad con mayor densidad poblacional de todas las estudiadas en este proyecto, conforme a los datos del Censo de 2011.



La separa solo una calle de la localidad homónima riograndense, con la cual conforman un conurbado binacional de “frontera seca” desde hace más de un siglo. De acuerdo a los censos realizados en el presente siglo, Aceguá-Uruguay alcanza y se estabiliza en torno a los 1500

habitantes, en tanto que la población urbana censada en Aceguá-Brasil de 1059 habitantes en 2010 (IBGE, 2025, pág. Tabela 4.23.1.1) y de 1500 en 2022 (IBGE, 2024). Esta conurbación inscribe a la localidad en dos micro-regiones con centro en Melo y la otra en Bagé.

Geográficamente, Aceguá clasifica como una localidad intermedia en el sistema urbano nacional, con importantes vinculaciones con la cercana Isidoro Noblía, ubicada al sur, con la cual se constatan complementariedades en los servicios de educación y salud, pero también diferencias en el mercado de trabajo, en la vivienda y en iniciativas sociales.



## A. Población, geografía y economía en la zona

Aceguá tiene propiedades demográficas, geográficas y económicas que las distinguen de otras localidades de su tamaño, así como de otras fronterizas. De aquellas, podría inferirse que, en varios sentidos, es una localidad que se encuentra fuertemente integrada al paisaje y a la dinámica social regional riograndense.

### A.1. Evolución demográfica

Dentro de las localidades analizadas, Aceguá es la que más ha crecido en la segunda mitad del siglo XX, pasando de contar con 464 habitantes en 1963, a tener 1511 en el 2011, más del triple. Para 2023, la población se redujo levemente a 1489 habitantes. Esta dinámica en seis décadas tuvo sus ciclos.

**Tabla 1. Dinámica poblacional de Aceguá**

	1963	1975	1985	1996	2011	2023
Población	464	929	1302	1432	1511	1489
Cambio absoluto intercensal	-	465	373	130	79	-22
Tasa intercensal anual de crecimiento		6.0%	3.4%	0.9%	0.4%	-0,01%

Fuente: elaboración propia con base en información de los censos respectivos.

Tal como se desprende de las filas 2 y 3 de la tabla 1, el período de mayor crecimiento absoluto y relativo fue entre 1963 y 1975: la población creció a una tasa del 6% anual, duplicando su tamaño en 12 años. En la siguiente década, según lo registra el Censo de 1985, la evolución demográfica siguió siendo positiva pero se desaceleró al 3.4% anual. Cabe advertir, sin embargo, que en términos comparados superó con creces a otras localidades, y se separa de la tendencia general sobre la desaparición de más de 500 pequeñas localidades (Fernández-Aguerre & Wilkins Masse, 2019). En el presente siglo XXI, la localidad ha mostrado un claro estancamiento en la dinámica demográfica. Para el último período censal del 2023, hay un muy leve retroceso de la población respecto al censo 2011.

Ahora bien, la dinámica demográfica en la conurbana Aceguá-Brasil ha sido diferente. Los Censos de Población de Brasil de 2010 y 2022 muestran que la ciudad pasó de 1000 a 1500 habitantes, creciendo un 50% en la década (IBGE, 2025, pág. Tabela 4.23.1.1; IBGE, 2024). Esto es observable en nuevos desarrollos inmobiliarios y barrios en la localidad, lo que permite hipotetizar que fue receptiva de una importante inmigración. Dado que el municipio de Aceguá-Brasil, tuvo una reducción absoluta en su población y, en particular, de la rural, es razonable pensar que el origen de aquellos migrantes debió ser tanto rural brasiler, pero que también debió haber habitado residentes en Uruguay que instalaron su residencia en el lado brasiler. Los precios relativos favorables de los gastos corrientes de la vivienda, en la construcción y en la compra, asociados a la falta de emprendimientos públicos en vivienda social, pueden ser causas estructurales de este movimiento en la conurbación limítrofe.

#### **A.2. Comunicaciones**

Desde su origen, en ese derrotero informal de conformación de la población, la localidad fue vista como un punto clave para la frontera uruguayo-brasileña. En 1902, Francisco J. Ros señalaba la importancia de esta región por su cercanía con Río Grande del Sur, indicando que sería más conveniente para Cerro Largo que el ferrocarril que se proyectaba pasara por este paraje:

*“Además, la vialidad de Cerro Largo debe desenvolverse con tendencias internacionales; — es decir, preparándola para servir los intereses comerciales del Estado de Río Grande, porque á este vecino, desde el Lago Merin hacia el Este, le conviene más el puerto Coronilla que el de*

*Rio Grande ó el de Montevideo, que actualmente utiliza desde Rivera hasta el Uruguay. Por eso el ramal proyectado entre Meló y Artigas, debe sustituirse por otro, trazado entre Meló y Aceguá, porque, vuelvo á repetirlo, Aceguá se encuentra mas al norte, que Artigas [Río Branco] y es un punto que por eso nos pone en contacto con la parte mas interior del Estado de Rio grande.” (1902, pág. 249).*

En el presente, Aceguá se encuentra ubicada geográficamente equidistante de dos capitales, comunicada por dos rutas principales. Hacia el sur se encuentra a 60 km de la capital departamental de Cerro Largo, Melo, por la ruta nacional N° 8 Brigadier General Juan António Lavalleja. Hacia el noroeste, a 62km está la ciudad brasilera de Bagé, dirigiéndose por la “Rodovia Senador Silveira Martins” (BR-153).

Los habitantes disponen de 6 empresas de transporte público de pasajeros que prestan servicios con 12 frecuencias diarias hacia la ciudad de Melo, y 14 frecuencias de Melo para Aceguá. Estos buses llegan a su destino final en la plaza que está sobre la línea fronteriza, frente al actual edificio de la Alcaldía, ex-receptoría de Aduana. Es el centro de la localidad, donde además se localizan los *free-shops* del lado uruguayo, y los supermercados del lado brasileño. Hacia Bagé el transporte público sale a las 8:30 y 17:30 todos los días, y a las 13:30 de lunes a viernes.

#### *A.3. Frontera*

La población de Aceguá nace y crece de la mano del intercambio comercial con Brasil, legal e ilegal, como lugar de compras y abastecimiento tanto para otras localidades al norte de Melo, como para la población residente en los establecimientos rurales de la región. En ese crecimiento, se configura una categoría social propia de la frontera: el “quilero”.

El 31 de agosto de 1986, el periódico “La Democracia” publicaba una breve nota bajo el título “Casi una forma de vida”. Describía este fenómeno para la década de 1980 de la siguiente forma:

*“El clásico “quilero” trae, día a día, los comestibles que luego se venden en Meló, en ómnibus, en camionetas, en camiones o aún en bicicleta. La mercadería es luego colocada en los comercios de Melo o se vende, en pequeños carritos con rueda o maleta al hombro, casa por casa [...]”*

*“El contrabando de mayor monto es el que cruza la frontera por las noches y que es traído, con grandes riesgos, apretando alambrados y atravesando campos. Se trata de televisores a color, todo tipo de electrodomésticos y muebles. Naturalmente que quienes realizan este tipo de contrabando eluden los puestos policiales y fronterizos y se encubren en la noche.”*

*“El contrabando grande se realiza en camionetas o camiones. Pero hay anécdotas realmente memorables de hombres en bicicleta trayendo, a la luz de las estrellas y por el medio del campo, en el cuadro de sus bicicletas, un ropero desarmado o una heladera a medio desarmar.”<sup>27</sup>*

La figura del “quilero” forma parte de la identidad de Aceguá, y de toda la frontera arachana con Brasil. En 2020, la Intendencia Departamental emplazó un conjunto escultórico titulado

<sup>27</sup> “Casi una forma de vida”, *La Democracia*, Montevideo, 31 de agosto de 1986, p. 14.

“El pobre que va por el pan”, del escultor y artista Nicolás Fariña. El mismo se encuentra en la salida de la planta urbana por ruta N° 8, en dirección hacia Aceguá. Las esculturas representan a distintos pobladores que, a pie, a caballo, en bicicleta o en moto, retornan con mercadería comprada en la frontera.<sup>28</sup>

En tal sentido, dicha figura representa un elemento fundamental de la identidad de Aceguá y de toda la frontera arachana con Brasil. La película “El Baño del Papa” (2007), escrita y dirigida por César Charlone y Enrique Fernández y los libros de Enrique Fernández con el mismo título del año 2010 y Aldyr Schilé “El día que el papa fue a Melo” (1991) se inspira en el libro con el mismo título del escritor Enrique Fernández. Esta obra ofrece un retrato preciso del trabajo de los “bagayeros”<sup>29</sup> en 1988, mostrando el contrabando en bicicleta de productos desde la frontera de Aceguá hasta Melo como una estrategia de subsistencia económica en la región<sup>30</sup>.

#### *A.4. Área de influencia y agro-economía*

El área de influencia de Aceguá resulta difícil de precisar. Está ubicada sobre la cuchilla de Aceguá, sin otras localidades ni parajes menores próximos hasta la frontera con el Departamento de Rivera. Hacia el este, en línea recta se encuentra el Brasil, dado que la línea de frontera tiene una dirección noroeste-sureste. Por otro lado, a tan solo 13 kilómetros al sur, por la ruta N° 8, se ubica la localidad de Isidoro Noblía, la cual cuenta con mayor población que Aceguá<sup>31</sup>. Consideramos aquí que el área de influencia está conformada por ambas localidades y es coincidente con la 5° sección judicial.

Esta área del territorio noreste ha tenido una historia agro-económica común desde mediados de siglo. Según “La situación económica y social del Uruguay rural” (1963, pág. 37), Aceguá está dentro de la “zona 42”. Esta fue definida como fundamentalmente ganadera pero todavía con proporciones importantes de cereales entre el 5% y el 20% del área en producción en los establecimientos según lo reportaba el Censo General Agropecuario de 1956. Ahora, si se observa un radio más amplio, se trata de una “zona heterogénea” caracterizada sólo por el predominio de la ganadería con intercalaciones de agriculturas diversas, desde la caña de azúcar, los citrus y los cereales hasta arroceras del Este.

<sup>28</sup> “Homenajes fronterizo a «kileros» en Melo”, *El País*, Montevideo, 12 de julio de 2020. Recuperado de: <https://www.elpais.com.uy/tvshow/personajes/homenaje-fronterizo-a-kileros-en-melo> [visto 13/12/2024].

<sup>29</sup> M. y f. Arg y Ur. Contrabandista (II persona que práctica el contrabando). REA.

<sup>30</sup> “El baño del Papa”. Recuperado de: [El baño del Papa](https://www.elpais.com.uy/tvshow/personajes/homenaje-fronterizo-a-kileros-en-melo) ▷ Información, Historia, Biografía y más. [visto 20/02/2025]

<sup>31</sup> Gil Villamil y María Bentancor (2014) señalan que a comienzos de 1940 se comenzaron a asentar distintos pobladores en la zona de la actual localidad de Noblía. Conocido primero como “Punta de Carreta”, en 1942 comenzaron a realizarse fraccionamientos de terrenos y la construcción de diversos edificios, gracias a las donaciones de tierras y fondos de la familia Domínguez Azpíroz y Domínguez Álvarez, productores rurales de la zona. El diputado de Cerro Largo, Dr. Hugo Ubilla, presentó el proyecto en el Parlamento para el reconocimiento de la localidad como pueblo, aprobándose el 15 de octubre de 1963, ya como Isidoro Noblía.

En el lapso de los 60 años transcurridos, la economía regional ha tenido un cambio sustancial, particularmente en las recientes dos últimas décadas. Si fijamos como línea de base al año 1990, la 5<sup>a</sup> sección seguía siendo una zona ganadera donde solo un 10% de las tierras tenían algún tipo de mejoramiento.



El gran cambio es registrado por el Censo General Agropecuario del año 2000. La zona pasa a ser caracterizada como arrocera-ganadera, según la regionalización hecha por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (DIEA, 2015). La 5<sup>a</sup> sección tenía 466 explotaciones, que se dedicaban en un 87,4% del total a la explotación pecuaria ocupando 292.285 hectáreas, en tanto que un 8,6% se dedicaban a la producción de arroz.

En la segunda década del siglo XXI, la localidad y la 5<sup>a</sup> sección continúa siendo caracterizada o influenciada por la producción agropecuaria, donde se destacan la ganadería y el arroz. Sin embargo, la dinámica económica ya no depende exclusivamente del agro, y una parte muy importante del mercado de trabajo y del tránsito de pasajeros diario por la localidad, se explica por la instalación de los free shops en el 2007. Nuevas empresas conectadas con esta actividad comercial han generado oportunidades laborales principalmente para la población joven y femenina, tanto del lado uruguayo como del lado brasileño.

## B. Historia de la localidad

Nos ha resultado difícil determinar cómo y cuándo surge Aceguá, preguntas para las cuales no tenemos una respuesta concluyente. Existe un hito legal en 1863, fecha en que el Parlamento

creó un pueblo conforme a las normativas vigentes heredadas de las Leyes de Indias, pero que, debido a la guerra civil que asoló al país, nunca se implementó.

Ni los documentos ni las entrevistas ni la bibliografía permiten identificar un hito material ni un fundador. En todo caso, se trata de un proceso extendido a lo largo del último cuarto del siglo XIX y de las primeras décadas del siglo XX, que desembocaría con la Ley N°10101 de 1941 por la que se declara “pueblo con la denominación de Aceguá al núcleo de población conocido por ese mismo nombre, situado en la 5<sup>a</sup> sección judicial del Departamento de Cerro Largo” (Art. 1°).

### ***B.1. Guardias en la frontera colonial***

Desde su origen, la concepción de una población en este territorio estuvo atravesado por su carácter de frontera entre el Estado uruguayo y Brasil. Durante el período colonial, funcionó en la Sierras de Aceguá una de las Guardias Militares establecidas a partir de 1791.

Bajo la administración del Virrey Nicolás Arredondo, y a partir de los informes e iniciativas de Cipriano de Melo, la Corona española dispuso la conformación de una cadena de guardias fronterizas. En paralelo a las formaciones militares, se llevaron adelante diversos esfuerzos de conformación de pueblos como forma de defensa territorial ante la amenaza portuguesas. No obstante, a pesar de la presencia de la Guardia de Aceguá, no se consolidó un núcleo poblacional, a diferencia de la Guardia Nueva de Cerro Largo y la fundación de la Villa de Melo en 1795 (Bentancur, Don Cipriano de Melo, señor de fronteras, 1985; Prado, 2012; Gil-Villamil, 1982).

### ***B.2. Pueblo Juncal***

Tras la finalización de la Guerra Grande (1839-1851) con la Paz de octubre de 1851, el delegado plenipotenciario del Gobierno de la Defensa, en nombre del Uruguay, firmaba con el Imperio del Brasil cinco tratados. Entre ellos, el de “límites” fijó la frontera en los ríos Cuareim y Yaguarón, y determinó el derecho de navegación exclusiva del Brasil en este último río. Este tratado fue particularmente gravoso al renunciar definitivamente Uruguay a las pretensiones que tenía sobre las Misiones en el norte hasta el río Ibucuí, y hasta el río Piritán en el noreste. Quedaron además muchas disputas locales luego de que la comisión verificadora determinara en el terreno los límites y fijara los nuevos “marcos”, del estilo que ya habían sido usado como delimitaciones entre los reinos de España y Portugal. Entre ellos el rincón de Artigas (en la zona de Masoller) y en la línea seca entre el río Negro y las sierras de Aceguá.

El estado de la nación puso en la agenda de los gobiernos fusionistas posteriores a la Guerra Grande el tema de la frontera, de su control y de su nacionalización. Hubo ensayos con distintas medidas para contrarrestar la influencia del Imperio de Brasil sobre el territorio uruguayo. No solo a nivel económico y militar, sino también con respecto al poblamiento en los límites aún en disputa. Basta recordar la refundación de Santa Rosa del Cuareim (actual Bella Unión), San Eugenio (actual Artigas), Villa Artigas (actual Río Branco) y varios proyectos de colonización agrícola en la frontera (Barrios Pintos, 2009).

En 1863, durante la administración del presidente Bernardo Prudencio Berro (1860-1864), el Parlamento aprobó la fundación de un pueblo en las sierras de Aceguá bajo la denominación de “Juncal”.

La iniciativa fue debatida en las cámaras, señalando la necesidad de este nuevo núcleo poblacional como de interés nacional. Resulta interesante la discusión en la Cámara de Representantes entre los diputados de Cerro Largo: Nicolás Lenguas y Eladio de la Fuente. El primero apoyaba el proyecto del Ejecutivo, el segundo estaba de acuerdo con la iniciativa, pero no coincidía en la conveniencia que fuese ese el mejor lugar para la fundación de un pueblo. De la Fuente señalaba que otros parajes, como Centurión, tenían mejores condiciones comerciales y recursos naturales para la creación de un pueblo que pueda subsistir.<sup>32</sup> Por otro lado, Lenguas argumentaba que era totalmente necesario que el pueblo se ubicase en Aceguá, ya que en los Tratados de 1851 la frontera con el Imperio de Brasil estaba solamente dividida en esa región por el Arroyo de la Mina:

*“Esa línea que media entre el imperio y la República, ese insignificante arroyo de la Mina se pasa á pié por cualquier parte. Es preciso poner allí una barrera para que nuestros vecinos no... (No se le oye) [...] Esa línea que comprende desde la barra del arroyo d' la Mina hasta el paso d' la Corpin sería en el Río Negro, tiene 15 ó 20 leguas.”<sup>33</sup>*

El Diputado continuaba señalando que quienes habitan esa zona son en su mayoría extranjeros y, a pesar de estar en territorio oriental, se trasladan a Brasil para bautizar a sus hijos. Explicaba:

*“¿Y qué disculpa dan?... la disculpa que dan es que no hay una población cerca, que no hay una iglesia donde puedan ir a bautizar sus hijos. ¿Habrá ó no conveniencia en poner un pueblo en Aceguá — pregunto yo?”<sup>34</sup>*

Continuaba indicando la existencia de las posibilidades comerciales que revestía esta zona:

*“Por otra parte: en ese punto de uno y otro codo hay multitud de casas de comercio de importancia, establecimientos fuertísimos. Dista 14 leguas de la ciudad de Ballés [sic], 35 de Santa Ana do Livramento, 14 de la Villa de Melo, y 30 de la Villa de Artigas Yaguarón. Todos puntos comerciales.”<sup>35</sup>*

### **B.3. El rezago del Estado**

A pesar de su aprobación el 17 de abril, el Poder Ejecutivo no llegó a instalar la comisión facultativa para proceder a la mensura y delimitación de los solares. Señala Orestes Araujo (1912, pág. 896) que el Gobierno cedió una legua cuadrada de terreno para llevar a cabo la fundación, pero para 1912 este todavía no se había conformado oficialmente.

<sup>32</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, Sesión del 18 de Marzo de 1863, p. 245-247.

<sup>33</sup> Ibid., p. 247-248.

<sup>34</sup> Ibid., p. 248.

<sup>35</sup> Ibid.

Si bien el Estado no llegó a fundar el pueblo, se hizo presencia a través del despliegue de dos dependencias del Ministerio de Gobierno. Primero fue la sub-receptoría de la Dirección de Aduana, la cual aparece proyectada en el Presupuesto General de Gastos de 1874 (Armand-Ugon, Arcos-Ferrand, Cerdeiras-Alonso, & Goldaracena, 1930). En segundo lugar, fue la Policía. A través del Decreto del 1 de octubre de 1884, el Poder Ejecutivo procedió a la división del Departamento de Cerro Largo en 10 secciones policiales, perdurando aquellos límites durante casi todo el siglo XX. La 5<sup>a</sup> Sección se denominó “Aceguá” y tenía por límite:

*“Norte el río Yaguarón desde la barra de la cañada de los Burros hasta sus puntas, y siguiendo por la línea divisoria con el Imperio del Brasil hasta el Río Negro. Este: la parte de la Cuchilla Grande comprendida desde las puntas del arroyo de Palleros hasta las puntas de la cañada de los Burros, y siguiendo por esta cañada hasta su barra en el Río Yaguarón. Al Sud: el arroyo de Palleros desde su barra hasta sus puntas. Oeste: el Río Negro desde la barra del arroyo de Palleros hasta la linea divisoria con el Brasil”* (Armand-Ugon, Arcos-Ferrand, Cerdeiras-Alonso, & Goldaracena, 1930, pág. 314).

**Ilustración 2. Imágenes de los marcos que delimitan la frontera entre Aceguá Brasil y Aceguá Uruguay.**



**Fuente:** fotografía tomada agosto de 2023 por los compiladores

Finalmente, el Poder Ejecutivo reorganizó las secciones judiciales haciéndolas coincidir con las policiales, y Aceguá fue asiento de un Juzgado de Paz. Los tres despliegues del Estado Liberal son indicativos del volumen del intercambio de personas y mercaderías de todo tipo que se verificaba a través de esa frontera seca.

Pero, la extensión de la línea del ferrocarril desde Melo a Aceguá, comprometida por la Empresa Central no llegó. En 1921, Federico Acosta y Lara y J. Marcos Merido, en su “Guía ilustrada de Cerro Largo”, señalaban la existencia de este “embrión de un pueblo” en torno al

mojón demarcatorio de límites con Brasil, “[...] que sólo necesita para desarrollarse la carretera o el Ferro Carril que hagan rápidas sus comunicaciones con Melo y la Ciudad brasileña de Bagé” (1921, pág. 10).

Sobre la prolongación de la línea noreste hacia la frontera, también se pronunció Joaquín Villegas, en el debate sobre la línea a Río Branco. Indicaba que desde 1906 estaba vigente una Ley, y una reglamentación por Decreto, que obligaba a la anterior Northeastern Railway Company a financiar la construcción de una línea hasta la frontera con llegada alternativa en Centurión o Aceguá (Villegas-Suárez, 1924, págs. 26-29).

## C. Finales de los años cincuenta

### *C1. Salud*

Las fuentes administrativas del Ministerio de Salud Pública no reportan la existencia de una polyclínica en Aceguá en este primer período histórico de interés; no hay registros presupuestales, designaciones o ceses, ni tampoco regulaciones sobre la atención o traslado de pacientes. Por lo tanto, puede descartarse que hubiera provisión pública de atención primaria de salud, al menos de forma instituida.

Sin embargo, a partir de las entrevistas registramos que en ese período llegaban médicos desde Melo y que brindaban sus servicios en un local frente a la ubicación actual de la Escuela. Se desconoce si eran contratados por el Estado, y en tal caso, formaban parte de la “Asistencia externa del Hospital”, o si realizaba su consulta dentro del ejercicio liberal de la profesión:

*“...mira desde cuándo ni idea quizás yo era niña y la polyclínica era frente a la escuela uno de los médicos que concurría para atender era un doctor con apellido Basil es lo que recuerdo de oír hablar.” (Entrevista ACG60E02)*

*“También había, la polyclínica, quedaba al frente de la escuela, allí donde hay un taller, una casa vieja que había, allí era la polyclínica.” (Entrevista ACG80E01)*

No se pudo corroborar la identidad de este médico, pero los testimonios dan cuenta de cómo la presencia de un profesional de la salud convivía con los “saberes populares” para la atención sanitaria.

Junto con este primer actor de la salud, se registraban otros “premodernos” al decir de Barrán (1992). Las entrevistas señalan la presencia de “bencedoras” que curaban de empacho o “mal de ojo”, en particular a los niños. Surge la figura de “Doña Boneca” o “Doña Muñeca”, quien era conocida por su don para atender distintas afecciones. En entrevista con su hija señalaba:

*“¿Y su madre que hacía las atenciones, la gente venía a la casa? Si, si un niño se sentía mal, se sentía afiebrado o algo así venían a casa. Mamá lo bencía, diversas veces, la fér de la persona. ¿Ella cobraba? No, no. Era como una referencia acá. Si, incluso salió en el diario cuando falleció. [...] ¿Ella trabajaba con plantas y benceduras? Sí, sí. Con plantas, hierbas y benceduras. ¿Entonces normalmente usted no iba a la polyclínica cuando necesita un medicamento, era su madre que le auxiliaba? Sí, si fuera poco sí. Pero si fuera algo a más, que me encontrara que fuera un poquito más serio, lo llevaba al médico” (Entrevista ACG60E02).*

En lo que respecta a la atención materno-infantil, las entrevistadas dan cuenta del escaso o nulo control durante la gestación. Solamente podía ser realizarse en Melo, y la posibilidad de traslado hasta la capital departamental no estaba al alcance de toda la población. Solo en casos de extrema urgencia o peligro de muerte, las entrevistadas señalaban la necesidad de las madres de viajar hasta la ciudad, apelando a la solidaridad de familiares y vecinos que pudieran llevarlas. Del mismo modo, al momento del parto, los testimonios señalan la colaboración de “parteras” o “matronas” que socorrían a las madres en el domicilio. Una de las entrevistadas señalaba que su madre había tenido 11 hijos, y solo uno de ellos había nacido en el Hospital (Entrevista ACG60E01).

La posibilidad de trasladarse hasta la ciudad para dar a luz se reservaba para cuando se percibía que ya se estaba próximo a la fecha de dar a luz:

*“En esa época era una época de pocos recursos, vistes. Cuando yo fui a tener prácticamente ya lo tuve sin hacer controles ni nada, porque era precaria la salud, era precaria acá. Prácticamente cuando ya íbamos a tener era cuando...”* (Entrevista ACG60E02)

La ausencia de médico residente en la localidad también era paleada con tratamientos no tradicionales. La figura de la bencedora surge en reiteradas veces, ya sea por el uso de las madres cuando los niños enfermaban, como por la tradición familiar que señalaban la presencia de estas mujeres:

*“Familias que ya tenían una curandera dentro de casa, después la que se dedicaba, como la Doña Boneca”.* (Entrevista ACG80E03)

Cabe destacar que una de las entrevistadas también señaló a su padre como conocedor de estas prácticas, que junto a su esposa no solo atendía a sus hijos y nietos, sino a otros vecinos benciéndolos del empacho o el mal de ojo (Entrevista ACG60E01).

**Ilustración 3. Comercios en Aceguá-Brasil.**



Fuente: Jorge Chebataroff, “Bañados de Aceguá, El Dia (1958)

Si bien no se cuenta con documentación que permita contrastar con mayor rigurosidad los testimonios, la ausencia de un médico residente y de la posibilidad de controles durante el embarazo en la localidad es una realidad para la década de 1950. Las entrevistas permiten observar los mecanismos de los habitantes de la zona para palear estas deficiencias. No obstante, a pesar de que no surgen testimonios para este período, la cercanía con Brasil hace pensar que no solo en territorio uruguayo podía encontrarse esta atención no profesional a través de “benedores” y “mano santa”. Cabe recordar que la fundación de la localidad brasilera de Aceguá corresponde a 1996, por lo que no existía un servicio de salud estatal del otro lado de la frontera. No obstante, sí existía un desarrollo urbano importante en Bagé, pero presumiblemente para este momento el traslado hasta allí sería tan dificultoso como el traslado hasta Melo, como señalaban las entrevistadas.

Cabe destacar algunas iniciativas civiles, como lo fue el Club de Mejoramiento Social y Cultural pro-Infancia de Aceguá, fundado en 1951. El mismo estaba bajo la administración de la Sra. Catalina Azteazú de Gianasso, y se ubicaba en el kilómetro 445 de la ruta N° 8, en el poblado de Noblía. Ofrecía distintos cursos y talleres de cocina, corte y confección, peluquería, entre otros. En la investigación de María Bentancor y Germán Gil sobre la historia de Isidoro Noblía, a través de distintos relatos, se da cuenta que el club ofrecía servicios odontológicos y de medicina, contratando a profesionales que llegaban desde Melo (2014, pág. 72). Si bien no se encontraba en la localidad de Aceguá, los testimonios y documentos recogidos por los investigadores dan cuenta de la influencia que tuvo esta asociación en la zona. Señalan las actividades recreativas realizadas con vecinos, así como con instituciones de Bagé, por lo que es plausible pensar que este Club haya tenido cierta influencia en los habitantes de Aceguá.

### *C2. Provisión de la vivienda*

En 1958, Jorge Chebataroff escribía en el “Suplemento Dominical de El Día” sobre los *Bañados de Aceguá*. Si bien el artículo estaba dedicado a la geografía de esta zona, señala que las características de la cuenca de Aceguá se caracterizaba por vastos esteros cubiertos parcialmente:

*“...por la conocida consociación de paja brava (*Panicum prionitis*), que proporciona abundante material para el quinchado de los ranchos de la región, el que adquiere en el pueblo de Isidoro Noblía una característica singular.” (Chebataroff, 1958).*

El artículo continúa señalando las características geográficas de la región, donde se acompaña con distintas fotografías, principalmente de Noblía, pero también de Aceguá-Brasil. La hipótesis que subyace es de “homogeneidad microregional”.

Ahora bien, el IV Censo de Población y II de Viviendas permite comparar Aceguá y Noblía en esta dimensión, dando lugar preguntas sobre los hipotéticos factores de diferenciación. Mientras Noblía tenía un 56,3% de viviendas construidas con barro y paja (“ranchos”), Aceguá contaba con tan solo un 15,7% de viviendas con este tipo de construcción. A su vez, esta última localidad se destacaba por construcciones de ladrillos y bloques con techo de planchada en un

16,2% y techo ligero con cielo raso en un 39,2%. Claramente, la población había procesado con distintos recursos la satisfacción de las necesidades de resguardo y vivienda en dos localidades próximas 13 kilómetros una de otra, y en una misma zona de abundancia de bañados. Descartando diferenciales de ingreso sustantivamente relevantes, la hipótesis que formulamos tiene que ver con la cercanía con la frontera y la posibilidad de acceder a materiales de construcción brasileños más baratos, provistos desde Bagé.

Las entrevistas dan cuenta de esta forma proveerse de viviendas para Aceguá, destacando la autoconstrucción similar a la retratada en el citado artículo:

*“Las casas se fueron construyendo dependiendo de las oportunidades que tenían los dueños, del modo precario. El que tenían casa se hacían la casa, el que no tenía se hacían de una choza, era como vivía yo. Bastante viví en choza cuando niña porque mis padres no tenían condiciones. Era dependiendo de las condiciones de las personas para hacer la casa.”* (Entrevista ACG60E02)

*Ilustración 4. Ranchos típicos de Noblia*



Fuente: Jorge Chebataroff, “Bañados de Aceguá, El Dia (1958)

#### D. Fines de los setenta y principios de los ochenta.

El período comprendido por la “Dictadura refundacional” (1976-1981) conllevó transformaciones políticas en el Departamento, de las que ya se hizo alusión en el capítulo respectivo. En términos generales, hubo una mejora en la prestación de servicios del bienestar en Aceguá, en los rubros resulta notorio este cambio hacia los primeros años de 1980.

Entre las mejoras cabe mencionar la atención de la salud, y la conexión de la localidad al sistema integrado nacional de energía eléctrica (Bertoni, 2022).

### D1. Salud

En el semanario “Marcha” del 23 de abril de 1971, la publicidad del Ministerio de Salud Pública convocabía a un llamado a concurso para la provisión de distintos cargos en la capital y el interior. Entre estos, se detalla el primer llamado para concurso de méritos para “Médico de policlínica móvil y asistencia domiciliaria en Aceguá del Centro Departamental de Cerro Largo”.<sup>36</sup> Si bien no se cuenta con mayor información de cómo se resolvió este concurso, ni sobre el funcionamiento de esta “policlínica móvil”, es posible contrastar con algunos de los testimonios relevados.

Las entrevistadas dan cuenta de la llegada de médicos a la localidad, desde el período anterior. No obstante, es a partir de 1984 que se señala la presencia de una enfermera residente, que vivía en el local dispuesto para la policlínica. Esta última, administrada por el Comité Departamental de Salud,<sup>37</sup> se proveía de un médico que viajaba desde Melo para prestar atención médica, además de funcionar como residencia para la enfermera:

*“Cuando yo era chica lo que era la policlínica, lo que hoy es la policlínica eran dos, de una parte era la policlínica y del otro lado hizo una donación para que alguien viviera ahí y atendiera a modo de enfermera, aunque no era enfermera recibida. Lo que hoy sería una promotora en salud o algo así, entonces la persona vivía ahí y todos los días venía un médico de Melo a atender, cosa que hoy no tenemos. De la época que yo era niña o sea en los años 70, 80, este señor venía todos los días para atender a la gente.” “Esta señora quedó viviendo ahí, hasta que se jubiló. Yelsi aparte era vacunadora, cosa que llegabas y te vacunabas a la hora que quieras, cosa que hoy no es así, ahora viene una vacunadora una vez al mes a vacunar. Son servicios que se van perdiendo” (ACESC01)*

La figura de “Yelsi” aparece reiteradas veces en los testimonios recabados. Si bien no se pudieron obtener más datos,<sup>38</sup> su función no se reducía al auxilio del médico en su visita a la localidad. También participaba en las campañas de vacunación, y era la primera asistencia médica ante casos de urgencia; las entrevistadas indicaron que ella se encargaba de hacer los contactos y trámites para el traslado de pacientes, tanto a Noblía como a Melo. También en las entrevistas realizadas se menciona a la “Dra. Burgos”, como una de las referentes en la atención sanitaria para este período. No obstante, se desconoce si efectivamente era doctora, pues también era señalada como partera, y que colaboraba con otros médicos que llegaban desde la ciudad.

Los testimonios apuntan a la escasez de recursos en la policlínica, en particular medicamentos. No obstante, la presencia continua de esta enfermera, y la visita periódica de médicos desde Melo, marcan un cambio significativo en la atención sanitaria en la localidad. Esto se aprecia

<sup>36</sup> *Marcha*, Montevideo, 23 de abril de 1971, p. 5.

<sup>37</sup> Las entrevistas señalan que la integración de este Comité correspondía a representantes de la Intendencia, ASSE, el Ministerio y una Comisión de Vecinos.

<sup>38</sup> Una de las entrevistadas señaló que su nombre completo era Yelsi dos Santos, sin embargo, no pudo comprobarse esta información.

en el aumento de controles durante la gestación y en la atención pediátricas, según relatan las entrevistadas:

*“En realidad venía una vez a cada semana o una vez a cada 15 días, nos marcaba. Había una enfermera muy conocida Yelsi, que era quien manejaba la policlínica todos los días. No era como ahora, o sea a veces venía médico también, no me acuerdo cuántas veces por semana. Pero ella era la que estaba siempre, la que atendía los casos. Te cortabas un dedo y ella te curaba, no es como ahora que te tiene que ver el médico, todo es un protocolo, ¿entendes? [...]”*

*“El tema fue, que yo me vine unos días antes [de dar a luz], yo estaba todavía en María Isabel. Me vine unos días antes para la casa de mi suegra en Aceguá que vivía en la vuelta de la policlínica, y ahí cuando empecé con los dolores de parto fui para la policlínica. Se suponía que tenía que haber una ambulancia para llevarme, pero no había. Así [que] en aquella época lo que hacíamos era acudir los vecinos si no teníamos autos, nosotros no teníamos”* (Entrevista ACG80E03)

Resulta interesante este testimonio. En su primer embarazado en el año 1981 ella se trasladó desde la zona rural María Isabel hasta la localidad de Aceguá para los controles en la policlínica. Lo mismo hizo al momento del parto, auto diagnosticado por los dolores que sentía, pero ante la falta de una ambulancia para el traslado, recurrió a familiares y vecinos para llegar hasta Melo y poder dar a luz. En cambio, para 1984 la situación fue distinta:

*“La segunda yo ya vivía en Aceguá, en el 84. Yo ya tenía 40, yo ya tenía controles en Melo a cada tanto, porque los controles eran acá. La misma enfermera acá en Aceguá, venía una partera que nos miraba. De vez en cuando venía la doctora, también la misma doctora [Burgos]. Este, la atención ya era un poquito mejor, no sé si era porque estaba en María Isabel y de repente la cosa iba yendo. Era como la época de antes, los partos eran así, la gente tenía sus hijos en las casas. O sea, yo me vine de allá [de María Isabel] y no teníamos nada. Me vine porque mi suegra me dijo para el primer parto, pero para el segundo ya estaba acá [viviendo en Aceguá], y ya tenía más atención cerca.”*

*“Bueno ahí, como a las 3 de la mañana, yo ese día de noche llego mi marido con un casete, de la Delicia Sambulla, muy conocida de Brasil, con música Gaucha muy movida, nos pusimos a bailar. Yo con una panza de costado a las 3 de la mañana; la gurisa, imagínate, quería salir. Ahí salimos para la policlínica, esperamos en la policlínica, vino la ambulancia de Noblía, ahí ya había ambulancia en Noblía. Estaban arreglando la Ruta 8, o sea que era una piedra toda, toda rota, ¿no? Pasamos dos horas para llegar a Melo en la ambulancia. [...] Yelsi me acompañó, me pedía que yo no hiciera fuerza pero yo no hacia fuerza, la fuerza venía sola.”* (Entrevista ACG80E03).

La entrevistada señalaba que su caso fue excepcional, pues se trataron de embarazos de riesgos. No obstante, la presencia de controles periódicos en la localidad, así como en Melo, señalan un cambio importante en la atención sanitaria. También es posible pensar que la mayor cantidad frecuencia en los ómnibus influyó en esta mejora, a pesar de que la ruta no estaba siempre en las mejores condiciones. Otro aspecto no menor, a pesar de que no surgió explícitamente en las entrevistas para este período, fue la inauguración de la policlínica en Isidoro Noblía el 25 de agosto de 1983 (Bentancor & Gil-Villamil, 2014, págs. 78-83). La cercanía de ambos pueblos hace pensar que contar con otro centro de atención médica en la

zona debió haber mejorado la provisión de salud, cuando la policlínica de Aceguá no contaba con los recursos necesarios, y no era posible llegar hasta Melo.

Lo cierto es que la presencia de Yelsi significó un cambio en la posibilidad de acceder a una mejor atención, en especial, pediátrica. No por la presencia de un especialista, sino por la acción de esta enfermera que podía brindar la atención primaria para los casos que no fueran graves. Como señalaba una de las entrevistadas, a pesar de que había instancias de control pediátrico en Aceguá, todavía era necesario trasladarse hasta la capital departamental:

*“A los medicamentos sí había que esperar. Antes no había, antes había una mini farmacia aquí, y se le daba lo que había. Ahora él [médico] no le daba, salvo que tuviera alguno de muestra. Viste que los médicos tienen algunas veces de muestra, sino mandaban a levantar en la policlínica. ¿Y comprar también? La plata era escasa, pero si había una urgencia había que comprar. ¿Y los controles, tenían controles con pediatras sus hijos? Sí, Sí. Acá y en Melo. En el centro de Salud, cuando se atendían en el centro de salud. ¿Y cómo era, se atendían una acá y otra en Melo? No, no. Había un control, acá por lo general no venía pediatra. Era en Melo, Centro de Salud, o sea, cuando uno se atendía le marcaban para un mes. o si el niño no tenía problema ni nada. para hacerle otra fecha. Allá [en Melo] lo median, los pesaban. Todos los controles” (Entrevista ACG80E02).*

La existencia de una “mini farmacia” permitió acceder a medicamentos. El reducido stock que contaba era paleado parcialmente por la visita de los médicos que daban muestras de los fármacos que recetaban, cuando la policlínica no contaba con ellos, o cuando los pacientes no podían costearlos.

Pero también se señala la atención médica en territorio brasílico, en particular para aquellos habitantes con mayor poder adquisitivo. La presencia de un médico 24 horas en localidades como Bagé y Colonia Nova aseguraban una mejor atención médica para aquellos que tenían los medios para trasladarse, y pagar la consulta. Si bien esto era para un sector reducido de la sociedad, la posibilidad de una mejor calidad en la atención médica era conocida para los habitantes, en particular el acceso a médicos especialistas. También la práctica de cesáreas en estas localidades brasílicas fue progresivamente atrayendo a aquellas mujeres que podían costear esta intervención. En paralelo, también se mencionan la atención de médicos retirados, tanto del lado brasílico como en territorio uruguayo. Atendían en su casa y, dependiendo del cliente y su poder adquisitivo, cobraban por sus servicios. Son los casos de “Garassini”, uruguayo, y “Lucena”, brasílico; no se obtuvieron mayores datos para poder identificarlos.

Cabe destacar que, en algunos testimonios, se señalaba la posibilidad de la atención pública en Bagé, gracias a los vínculos familiares que permitían incorporarse al sistema sanitario estatal. En las entrevistas se hacen referencias a la posibilidad, no solo de consultar médico, sino de retirar medicamentos como usuarios del sistema de salud pública de Brasil. Es posible que el crecimiento de las líneas de ómnibus que permitieron un traslado más fluido hacia Bagé, haya incrementado esta práctica. En una de las entrevistas también se señaló la posibilidad de atención médica en el sistema de salud pública brasílico, gracias a que su esposo trabajaba en Aceguá-Brasil:

*Entrevistadora: Usted me dijo que en la primera gestación tuvo en Melo.*

*ACG60E02.- Sí la primera en Melo. Y las siguientes, ¿cuantas más tuvo? Dos gestaciones más pero las tuve en Bagé. ¿Por decisión? No, porqué ahí había un beneficio, viste. Mi marido trabajaba en un comercio donde te daban un beneficio para la gestante ahí me fui a Bage y los tuve gratis. Porque te cobraran en Bage y yo los tuve gratis, tuve primero una nena y después tuve un varón. Entonces los tuvo en Bage por un beneficio obtenido por su marido,*

*Entrevistadora: ¿y usted los tuvo como Uruguaya o Brasilera?*

*ACG60E02.- No, los tuve como uruguaya. Pero ellos quedan registrados allí pero sacas y los registras a tu modo de madre, si querés los registras en Brasil y sino los registras en Uruguay. Si sos casada en el Uruguay los pones en la libreta y te quedan uruguayos.*

No obstante, a pesar de estas mejoras en la salud, y la posibilidad de acceder a la atención profesional en Brasil, también continuaron las prácticas de benceduras y remedios naturales. La figura de “Doña Boneca” todavía estaba presente en la localidad, así como “curanderos” del lado brasileño.<sup>39</sup> En los testimonios también se mencionan *médicos brasileros* que preparaban remedios para sus pacientes, por lo que la figura del profesional de la medicina, con la de quienes curaban con remedios naturales u homeopatías, se mezclan en la memoria de las entrevistadas.

### **D3. Provisión de viviendas**

Para el período trabajado, es posible apreciar una mejora en la calidad de las viviendas en la localidad de Aceguá. En entrevista con la Oficina de la BHU, es posible identificar dos convenios firmados en 1984 con la Intendencia. Con la participación de otras instituciones, como el Ministerio del Interior y el de Ganadería, Agricultura y Pesca, se acordó la construcción de 26 viviendas en una primera instancia, 35 en una segunda etapa, y la instalación de un puesto policial.

Como para el caso de la salud, distintas medidas hacia el período final del Gobierno dictatorial repercutieron en esta localidad. Cabe recordar que el servicio de luz eléctrica arribó en 1975, tras varios años de reclamos y acciones de vecinos desde 1960, al mismo tiempo que se inauguraba en Noblía. La presencia del presidente de facto, Gregorio Álvarez, en los festejos oficiales del 24 de marzo de 1983, tuvo no solo un significado político en la conocida Proclama de Aceguá. Sino que significó la inauguración de diversas obras que contribuyeron a la mejora de la calidad de vida de los habitantes, especialmente por la llegada del servicio de agua potable de OSE. En la sesión del Consejo de Estado del 5 de abril de 1983, el consejero José Luís Burgos expresaba su conformidad con la proclama de Álvarez. Además, indicaba la importancia de la inauguración de una canilla de agua potable en esa visita, atendiendo los reclamos que los habitantes habían realizado en años anteriores.<sup>40</sup>

Este acontecimiento es señalado por diversas entrevistadas, como una fecha especial para la localidad:

<sup>39</sup> Una de las entrevistadas señalaba la presencia del “Dr. Pirayú”, quien atendía en Bagé y era visitado por distintos habitantes de Aceguá, así como de otras localidades brasileras.

<sup>40</sup> *Diario de Sesiones del Consejo de Estado*, Montevideo, 5 de abril de 1983, p. 79.

*“¿Recuerda algún evento importante que vivió en la localidad? Por algún ejemplo, inauguración de alguna cosa, cierre de alguna fábrica, alguna peste. No, no. Solo el presidente que vino una vez. Que vino bueno, venía en avión para eso. Hace años que yo te digo, el Presidente Gregorio Álvarez, cuando vino que inauguraron el Agua, el vino para la inauguración del agua.”<sup>41</sup> (Entrevista ACG80E01).*

Otra de las entrevistas señalaba la importancia de este acontecimiento, en particular porque coincidió con la posibilidad de acceder las viviendas del BHU:

*“Pero cuando yo vine acá no había el mismo horario, el agua fue mucho después, en a la época que estaba Álvarez era el presidente, cuando se instaló la luz que vino el presidente acá. También me comentaron que fue todo un evento? Fue todo un evento, vino en helicóptero se hizo una.. Estuvo muy lindo eso. Y el protagonista de eso fue Diez, José Luis Diez, el del agua. Por qué se sacaban agua de los pozos, de a cachimba, yo alquile años y el dueño de la casa me daba agua del aljibe, yo tenía que cargar a balde. Yo tuve agua de abrir una canilla cuando me mudé para las viviendas del Banco Hipotecario, 37, 38 años que hace que nos entregaron las viviendas. ¿Usted cómo se postuló para esas viviendas del Banco hipotecario? Ah, eso había que anotarse, tenías que tener un depósito de plata, después se fue a sorteo, no. Y tenías que tener una entrada que tenías que pagar no se cuenta, había un tope quien te puede decir exacto es mi esposo que tiene memoria. De lo que tenías que ganar: ¿Ustedes son de las primeras viviendas del Banco? De las primeras. Las que quedan cerca de las letras dónde dice Aceguá. Ah, yo vivo cerquita de las letras, esa cuadra. Por qué la mayoría las agarro como negocio, no. Somos muy pocos los que quedamos.” (Entrevista ACG80E02).*

Como se señalaba, Aceguá contaba con ranchos de paja y barro, aunque en un número menor en comparación con Noblía. El testimonio de una vecina que, tras casarse en Montevideo, se trasladó con su esposo al paraje de Paso María Isabel, da cuenta de esta realidad a comienzo de la década de 1980:

*“Mi suegro tenía un campo en Paso María Isabel, no muy grande, pero tenía animales y todo lo demás y precisaba que lo cuidara entonces nos fuimos para allá. Yo siempre les hago una anécdota, naci con luz, agua y teléfono en Montevideo en el barrio del Prado, y fui a Paso María Isabel a vivir en un rancho de terrón y paja, sin agua, sin luz, lavando la ropa en el arroyo. El cambio fue drástico, pero era lo que había, y había mucho amor.” (Entrevista ACG80E03).*

La construcción de las viviendas del BHU no eliminó la existencia de rancheríos. Como señala una de las entrevistadas, qué para este período ya era mayor de edad, ella nació y vivió por muchos años en una casa de barro y paja. No fue hasta que su hermano accedió a un puesto en la Intendencia que pudieron construir con ladrillo y paja, también construida por ellos (Entrevista ACG60E01). En paralelo, algunos testimonios señalan iniciativas de cooperativas, pero que no lograron concretarse. Lo cierto es que, en los tres casos (viviendas del BHU, rancheríos y cooperativas de iniciativa privada) el principal medio para la provisión de viviendas era la autoconstrucción, ya sea de forma precaria, comprando materiales en la frontera, o con apoyo estatal.

## E. Comienzo de los 2000

El final de la segunda Presidencia de Sanguinetti (1995-1999) y el comienzo de Batlle (2000-2004), está marcado por tanto por la consolidación del enfoque “liberal-residual” en la política social nacional (Filgueira, 1998) como por el comienzo de la crisis económica regional, desatada por la devaluación del Real en enero de 1999. También coincide con un período departamental de inestabilidad por el fallecimiento del Intendente Saravia y el retorno del Cnel. Barreiro, esta vez electo democráticamente en los primeros comicios departamentales independientes establecidos por la Reforma Constitucional de 1997. En este contexto, en varios de los sectores evaluados, los principales mejoramientos en el bienestar no tienen por fuente al Estado sino al mercado.

### *E1. Salud*

Para el último período de análisis ocurren algunas transformaciones relevantes en la provisión de salud en la localidad de Aceguá. En primer lugar, la llegada de la mutualista privada Centro de Asistencia Médico de Cerro Largo (CAMCEL), lo que significó un nuevo servicio que permitió un acceso mayor para quienes podían costear la cuota social. En segundo lugar, un mejoramiento en la ruta que conecta Aceguá con Melo y con Bagé, de la mano de un número mayor de frecuencias de ómnibus. A los ómnibus de la empresa FEBA y Núñez<sup>42</sup> que hacían la línea Melo-Aceguá desde la década de 1960, hacia finales de la década de 1990 comenzaría la empresa Decatur. Actualmente, esta última empresa continúa haciendo el recorrido, además de la empresa La Flotta (Bentancor & Gil-Villamil, 2014, págs. 59-63).

Estas transformaciones se reflejan en los testimonios relevados, en lo que respecta a las formas de acceder a servicios de salud por parte de los habitantes de Aceguá. Es el caso del aumento de los controles periódicos en la capital departamental, tanto durante el embarazo como en la atención pediátrica. Una de las entrevistadas, cuyo segundo hijo nació en 2007, señalaba la posibilidad de atenderse en Melo gracias al aumento de la frecuencia de ómnibus. Sin embargo, para finales de la década de 1990 y comienzos de los 2000, los testimonios señalan la preferencia de la atención del lado brasílico que el uruguayo.

En algunos casos, la posibilidad de acceder a la atención en el sistema de salud pública de Brasil, gracias a la doble ciudadanía, les garantizaba controles periódicos en Bagé y la posibilidad de dar a luz allí o en el hospital de Colonia Nova. Una de las entrevistadas, nacida en Brasil, señalaba que durante su último embarazo a finales de 1990 tuvo los controles en esta última localidad, que a pesar de ser privado contaba con mejores condiciones de asistencia. Explicaba que prefirió la atención en Brasil en ese momento, a pesar de que tenía cédula uruguaya:

*Entrevistador: ¿Ah, no tienes cedula de identidad uruguaya?*

<sup>42</sup> Señalan Bentancor y Gil Villamil que a partir del año 1967, la empresa Núñez puso en funcionamiento la línea Melo-Aceguá.

*(Entrevista ACG45E01. Tengo, pero hoy si tengo que elegir la salud capaz que elijo Uruguay. Pero para ese entonces preferí Brasil, y el hospital de la Colonia que es un lujo, ¿no? No sé si lo conoces, pero es un lujo [...] Un lujo, un lujo. Bien limpito, poca gente, ¿no? Ni se compara con el hospital de Melo. Bueno no existe comparación, por ejemplo, ni con el sanatorio tampoco)*

A comienzos del nuevo siglo la atención médica del lado brasileño continuaba siendo de preferencia para las personas entrevistadas, no solo para quienes podían pagarla, sino también para quienes estaban incluidos en el sistema de salud pública de Brasil. La principal diferencia que se recoge de los testimonios es la presencia de un médico 24 horas, aspecto que aparece con insistencia en cada entrevista. También la imposibilidad de contar con una ambulancia que pueda realizar traslados directo hasta Melo, sin la necesidad de llegar primero a Noblía para luego dirigirse hacia la capital:

*[...] Nada me impide de como uruguaya atenderme en Brasil, es más yo si voy a la policlínica brasileña por los convenios que hay, este, yo tengo un cupo para atenderme con el médico brasileño si quiero. Porque este doctor brasileño es 24 horas, y acá no tenemos doctor 24 horas. Entonces si yo de noche preciso de algo puedo atenderme perfectamente con documento Uruguayo y debería ser lo mismo acá. En Noblia tienen que atenderse. Algunas veces tienen resistencia, porque la puerta de entrada que tenemos acá es en Noblia, no conseguimos tener puerta de entrada acá. Puerta de emergencia, claro, necesitamos médicos 24 horas y también necesitamos ambulancia porque tenemos ambulancia, pero más bien es una camioneta de traslado. Claro, una unidad de traslado, pero no ambulancia. O sea esta ambulancia no puede ir hasta Melo, o sea nos llevan hasta Noblia, y de Noblia cambiamos. Porque acá si hubiese enfermera de noche, o está la enfermera durante el día y está un accidente, y tiene que acompañar esta enfermera al accidente, tiene que dejar la policlínica cerrada, porque hay una enfermera por turno. (Entrevista ACG80E03).*

Los testimonios señalan otras alternativas de atención que tienen larga historia, además. Por las consultas por especialidades suelen viajar a Bagé, ciudad que tiene una diversidad de oportunidades más amplia que el Hospital Departamental de Melo, o la mutualista CAMCEL. Ahí están la Santa Casa da Caridade de Bagé y el Hospital Universitario URCAmp. Distante unos 30 kilómetros de Aceguá, está el Hospital da Colonia Nova. Los tres integran el Sistema Único de Saúde (SUS). En el centro de salud de Noblía también es mencionado, en particular, por aquellos que no acceden al SUS debido a carecer de la documentación civil necesaria o por razones financieras.

En el año 2013, la mutualista CAMCEL y la polyclínica de ASSE establecieron un convenio y fusionaron sus servicios en esta localidad. Esto permitió la posibilidad de contar con un médico 24 horas, y ampliar los servicios de atención y traslado (Bentancor & Gil-Villamil, 2014, pág. 83). Si bien este convenio mejoró la atención primaria, sigue mostrando que la atención de salud en general se provee en condiciones residuales y de fuerte estratificación social.

En el año 2015, gracias a una donación de terreno por parte de la familia Viñoles, ASSE reformó el edificio de la policlínica en Aceguá y renovó su equipamiento.<sup>43</sup> Esto mejoró sensiblemente la calidad de atención, sin embargo, aún no se cuenta con un médico residente.

*Ilustración 5. Imagen de la policlínica de Aceguá*



**Fuente:** fotografía tomada por el equipo de investigación en 2023.

## *E2. Provisión de la vivienda*

Como se señaló anteriormente, la mejora en la vivienda tuvo un gran impulso en el período anterior con la construcción de las viviendas del BHU. De igual manera, iniciativas privadas de cooperativas también comenzaron a concebirse en Aceguá, pero que no lograron concretarse. No obstante, en la década de 1990 y comienzos de los 2000 aparece la intervención de MEVIR como nuevo dinamizador en la provisión de la vivienda. En algunos casos, recuperando iniciativas privadas que habían fracasado en años anteriores, promoviendo la autoconstrucción de los futuros dueños.

Sin embargo, para comienzos del nuevo siglo no fue posible la concreción de nuevas viviendas debido, entre otros factores, a la regularidad de los terrenos y a los precios excesivos. Explicaba una de las entrevistadas:

*ACG80E03. MEVIR estuvo gestionando por acá, el problema que los terrenos que estaban, que MEVIR vio con posibilidades para hacer esas viviendas al estilo MEVIR, la persona dueña de estos terrenos puso un precio que MEVIR no estaba dispuesto pagar. No estaba dando de*

<sup>43</sup> «Inauguración de Policlínica remodelada en Aceguá», ASSE, 2015. Recuperado de: <https://www.asse.com.uy/contenido/Inauguracion-de-Policlinica-remodelada-en-Aceguá-8411> [visto 16/12/2024].

*los rangos que MEVIR está dispuesto pagar por los terrenos, entonces no se hizo acuerdo y entonces no se pusieron hacer las viviendas.*

*Entrevistador: O sea hubo un problema de precio de la tierra. ¿Fue un precio exorbitante?*

*ACG80E03: Si, fue un precio alto. Por ejemplo, hay una cooperativa de vivienda si hizo acuerdo y compro un terreno que está al frente de la tropilla ahí en esa esquina. Y pusieron hacer el acuerdo, no sé cuánto les salió. Pero se ve que lo otro era del Gobierno, él no quiso bajar de precio. Yo no sé cuánto era que pedía, yo sé que era bastante. Estuvieron negociando bastante con MEVIR pero nunca llegaron a un acuerdo.*

Recién en el año 2013 MEVIR pudo inaugurar 47 viviendas en la localidad, y para el año 2023 otras 26 soluciones habitacionales. Una de las primeras vecinas en obtener las viviendas en el año 2013 señalaba el comienzo de la construcción en el 2003, y cómo otros vecinos no estuvieron convencidos que lograran concretarse. Agregaba que las inauguradas en 2013 no eran originalmente de MEVIR, sino que la inversión pertenecía a una empresa privada que había abortado la construcción, y fue retomada posteriormente por la iniciativa estatal:

*Entrevistador: “¿Hace cuantos años que están en esta vivienda?*

*ACG60E02. El 17 de diciembre va a cumplir 10 años que estamos viviendo en esta vivienda acá*

*Entrevistador: “¿Cómo accedió a la vivienda?”*

*ACG60E02. A través de trabajo, a través de horario de trabajo, hechas por nosotros mismo. Tuvimos que cumplir horario.*

*Entrevistador: “¿Así que las construyeron entre todos?”*

*ACG60E02 Si porque es de MEVIR. Las de MEVIR normalmente se hacen entre el dueño, o pone una persona que te haga o te ayude.*

*Entrevistador: “¿Desde siempre estas viviendas fueron de MEVIR o terminaron en las manos de MEVIR?”*

*ACG60E02. No, terminaron en manos de MEVIR*

*Entrevistador: “¿Era de una empresa privada?”*

*ACG60E02- Era de una empresa privada, pero en el momento no se decirte como era el nombre de la empresa. ”.*

No obstante, los testimonios recogidos señalan que este tema continúa siendo un problema; comparando los precios de terrenos y la posibilidad de construir una casa con un menor costo del lado brasílico, quienes pueden costear esta inversión optan por instalarse del otro lado de la frontera. La misma entrevistada explicaba:

*Entrevistadora: “Y esa falta de MEVIR, ¿en qué considera usted que pudiera haber impactado la localidad? ¿Hubiera venido a vivir más gente”?.*

*ACG80E03. “Por supuesto, ya había gente anotada para las viviendas de MEVIR. Había gente interesada, y habían visto terreno y todo, pero no salió. Acá hay falta de viviendas [...] Ahora lo que estaba pasando es un desarrollo muy grande de las viviendas del lado brasílico, pero no son viviendas de las que entendemos como viviendas. Son casas que se están haciendo cada uno, porque los terrenos son más baratos, la construcción es más barata y la mano de obra es más barata. Entonces está teniendo una expansión. Una cantidad de casas que hicieron y de*

*las que se están haciendo. Es otra situación económica, no es lo mismo un usuario de MEVIR, que una persona que tiene la plata para el terreno y que se va a hacer su casita”.*

Esta especulación con los precios de los terrenos ante la posibilidad de inversión por parte de MEVIR es algo recurrente en los testimonios recopilados. Otra entrevistada señalaba este aspecto como una de las principales causas por la que no se han podido construir más viviendas:

*Entrevistadora: “Y sobre los terrenos, a nosotros nos comentaban que hay interés de MEVIR en construir casas acá pero hay pocos terrenos, ¿es cierto eso? ”*

*ACG60E02. “Si, en la verdad el interés es inmenso, la gente quiere y quiere casa porque no tenés condiciones de comprarte un terreno y hacerte la casa. Pero parece que cuando llega el momento que se interesan por el terreno, le suben el precio. Entonces cada vez les queda más caro, entonces así que la gente no puede hacer la vivienda. Es por la falta de comprensión de los mismos vendedores”.*

## F. Síntesis de hallazgos

A lo largo del análisis correspondiente a Aceguá, se ha procurado analizar cómo la provisión de salud y vivienda ha cambiado para esta localidad fronteriza. Su condición de localidad conurbada con Aceguá-Brasil hace de la “frontera” un espacio y un fenómeno relevante que interviene en los lazos familiares, las relaciones laborales, la aplicación de programas estatales, y las acciones de los habitantes para proveerse de los servicios de bienestar.

En este sentido, a través de la documentación y los testimonios relevados, es posible afirmar la larga duración de la cercanía de Brasil como parte de la vida cotidiana de los habitantes. La posibilidad de acudir a centros asistenciales en Bagé o Colonia Nova está dentro de las opciones para aquellos que podían costear el viaje y la atención. Incluso, para aquellos con menor poder adquisitivo, la posibilidad de contar con lazos familiares o de vecindad también permitían acceder a la atención en la salud pública brasileña. En este sentido, progresivamente esta posibilidad fue incrementándose durante el siglo XX, pero se aprecia una preferencia por la salud pública o privada del lado uruguayo a partir de los 2000, presumiblemente gracias al comienzo del Sistema Integrado de Salud con los gobiernos del Frente Amplio.

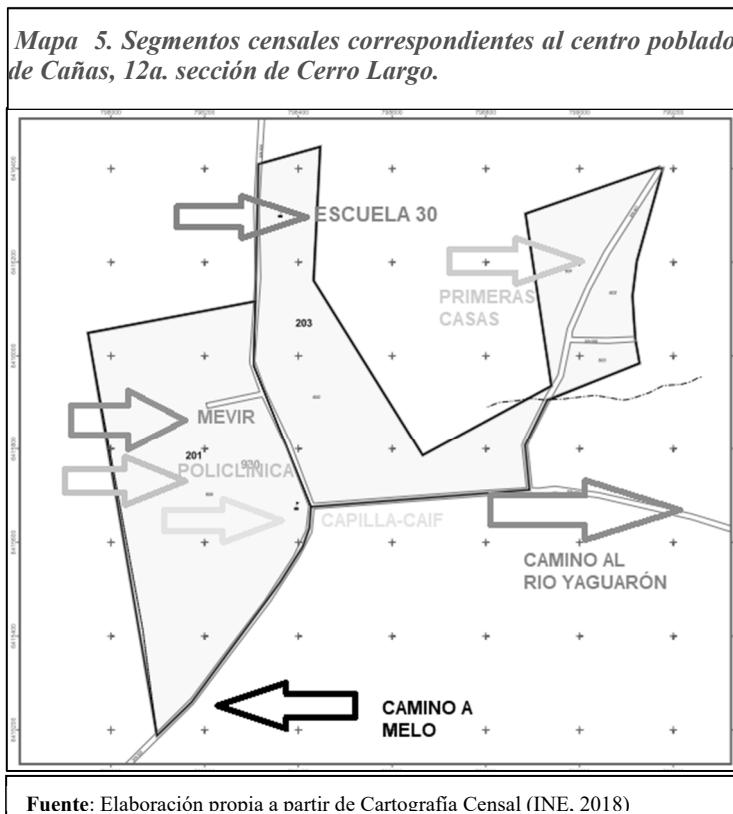
En paralelo, existe una tendencia similar en lo que respecta a otras formas de provisión de salud: el rol de curanderas, remedios naturales, benceduras, etc. Los testimonios relevados dan cuenta de un uso extendido entre 1950 y 1980, tanto de expertos en esta materia del lado brasileño y uruguayo, como la presencia de familiares o vecinos que podían brindar estos servicios. No obstante, para el último período, estas referencias fueron menores. Esto no significa que la práctica haya quedado en desuso – una de las entrevistadas señalaba que ella misma realizaba este tipo de servicios –. Pero es presumible que las mejoras en la salud por parte de ASSE y de CAMCEL fueran una opción más accesible y eficaz para curar afecciones, por más sencillas que estas fueran. Sin embargo, la mejora en la provisión de salud no redundó en la presencia de un médico residente, a pesar de la inauguración de la nueva policlínica y el mejor equipamiento.

En lo que respecta a la vivienda, Aceguá presenta tantas construcciones precarias (ranchos de barro y paja) en el primer período, pero también un número importante de construcciones de ladrillos y bloques, posiblemente facilitados por la compra del lado brasilero. El cambio más importante fue la llegada de las viviendas del BHU en 1984, y muy posteriormente MEVIR en 2013. La vida de frontera también contribuyó, ante un mercado cada vez más amplio de nuevos materiales de construcción y a un menor precio del lado brasilero, que fomentaron la autoconstrucción. En el último cuarto de siglo distintas iniciativas privadas y cooperativas fueron ensayadas, sin embargo, no lograron prosperar. La vivienda continúa siendo un problema para Aceguá, viendo en Aceguá-Brasil mejores oportunidades para invertir en la compra de un terreno y la construcción de una casa. En este sentido, el método de autoconstrucción ha sido la constante en la mayoría de los casos testimoniados en las entrevistas.

## 6. Cañas

Mauricio de Souza Silveira

Cañas, o como se lo nombra en algunas fuentes, “caserío” o “poblado” de Cañas, o “Las Cañas”, es una localidad ubicada en el departamento de Cerro Largo, en la 12<sup>a</sup> sección censal y policial del mismo. La planta urbana tiene una dimensión de 0.53Km<sup>2</sup> según la cartografía vectorial del INE (2024). Está configurada sobre la bifurcación del camino vecinal que viene de la ruta 26, continuando hacia el norte (por la Escuela N°30) y otro hacia el este, rumbo al río Yaguarón.



El sector donde están las viviendas de MEVIR desde 2015, es el único amanzanado. Por ese motivo, en el VII Censo de 1996 no estuvo incluida entre las “localidades” sino como área rural (Altmann, 2016). Limita al noroeste, al norte y al noreste con el arroyo “de las Cañas”

ya identificado por Orestes Araújo (1912, pág. 87) en su obra sobre la geografía uruguaya. Con el mismo nombre existe un Municipio desde 2018, cuyo primer alcalde fue electo en 2020.

## A. Frontera, comunicaciones y área de influencia

Desde Cañas hasta la frontera marcada por el río Yaguarón, hay 16 km aproximadamente en línea recta, y 25 km al Paso del Centurión. Sin embargo, en Río Grande do Sul no hay localidades próximas a la frontera, siendo las más cercanas las ciudades de Jaguarão y Herval.

Desde esa perspectiva, Cañas es una localidad con una marcada impronta fronteriza brasileña, en sus diferentes momentos o períodos, en primer lugar por una historia compartida en lo que hace a la construcción de este territorio y, además, en dimensiones tales como el comercio, por la presencia de productores brasileños, con un gran cantidad de habitantes afrodescendientes y su cultura, el portuñol, el tipo de construcción y, más contemporáneamente, influenciado por los medios de comunicación y la economía. La localidad de Cañas, junto con Plácido Rosas, son localidades fronterizas pero no conurbadas, y esta fue una de las razones por las que se la eligió.

### A.1. Comunicaciones

La localidad está ubicada a 41 km de la capital departamental, Melo. Partiendo de la localidad, los primeros 16km de camino son vecinales, de tierra, tomándose luego la Ruta Nacional N° 26 Leandro Gómez en el mojón del km 25. En total, el viaje demanda aproximadamente una hora en vehículo particular. Los otros dos caminos que conectan a la localidad son también de tierra y proveen acceso a los establecimientos agropecuarios de la zona y con el municipio vecino de Centurión y al país vecino, mediante el río Yaguarón.

### A.2. Área de influencia y agro-economía

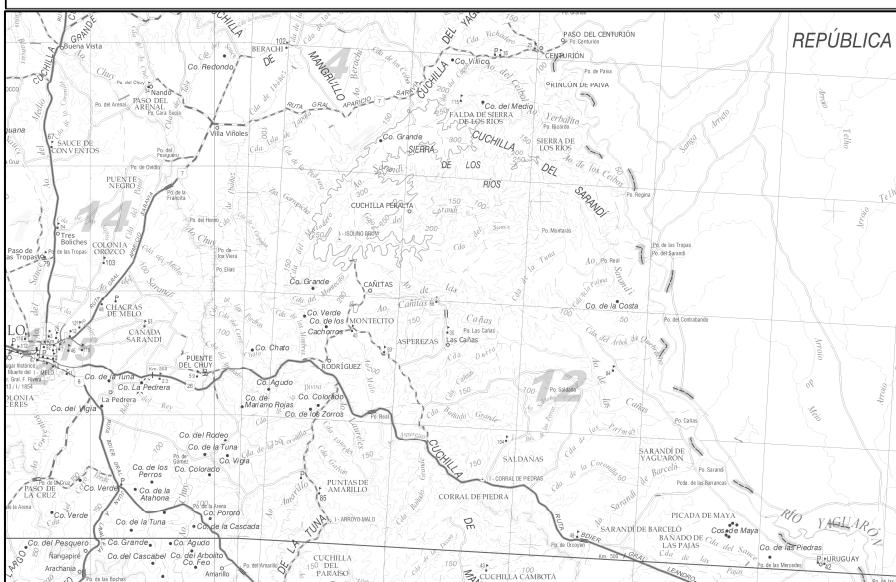
La localidad de Cañas se ubica en la 12<sup>a</sup> sección policial del departamento de Cerro Largo. En su libro “Cerro Largo – Centenario” Saviniano Pérez caracteriza a la 12<sup>a</sup> Sección tal como sigue:

*“Fronteriza, agrícola y en parte ganadera. No ayudan las tierras para el laboreo, pero los predios aptos son muy buenos, sobre todo en Cañas y Cañitas. Toma parte de la Sierra de Ríos y de las quebradas fronterizas de Yerbalito, donde los terrenos son pobres. Su provenir está hacia el camino de Río Branco, por donde tiene su salida franca a Melo. Produce naranjas, y las tierras son muy indicadas en sus quebradas para viñedos y árboles frutales. Tiene una extensa división con el Yaguarón, por la parte de los grandes latifundios brasileños. Vertientes: Montecito, Chuy, las fuertes Cañadas que nacen de la Sierra de Ríos buscando el Yaguarón. Alturas: La Sierra de Ríos y del Caracú” (Pérez, 1930).*

Podría establecerse que el área de influencia de la localidad coincide con el actual Municipio. En este territorio están otras pequeñas localidades o parajes tales como Montecito, Asperezas, Cañitas, Saldaña, Paso de la Armada, Cuchilla Cambota, Rincón de Moreira, varias

desclasificadas como localidades por el INE. Un territorio “urbano” al decir de Piñeiro (Piñeiro, 1999). Hacia el norte y en la frontera, se encuentra el municipio vecino de Centurión.

*Mapa 6. Localidad de Cañas en la 12<sup>a</sup> Sección del departamento de Cerro Largo.*



**Fuente:** Cartografía elaborada por el Servicio Geográfico Militar para el Poder Judicial (2025)

El estudio de CLAEH/CINAM (1963, págs. 175-195) ubicó a la localidad dentro de la región de influencia de la ciudad de Melo, localidad mayor y más próxima, y lugar central de las comunicaciones, del comercio y de los servicios en un radio de 40 km y una superficie de 3800km<sup>2</sup>. Por aquella época, sin embargo, presentaba una densidad de población relativamente baja, similar a otras localidades de nuestro Estudio.

Hoy día, si bien existieron algunos cambios productivos, la realidad socio económica no se ha modificado estructuralmente, sigue siendo un territorio caracterizado por la ganadería extensiva y con un más contemporáneo desarrollo de la forestación. Además de ello se debe de indicar la peculiaridad de una mayor presencia de productores brasileños. Es posible que haya sido más significativa en décadas anteriores, pero no deja aún hoy de manifestarse tal impronta en la producción social del espacio.

## B. Primer poblamiento y evolución demográfica

Cañas ha sido una pequeña localidad urbana, en el sentido que Altman (2016) le ha dado a este término y con la evolución que también le caracterizara el último cuarto del siglo XX. Nosotros agregamos que es una localidad “informal” del tipo rancherío (Fernández-Aguerre, Wilkins Mase, & Biramontes Duré, 2022).

### B.1. Los orígenes de la localidad

No hay actos oficiales que hayan establecido la localidad de Cañas, ni siquiera en forma infructuosa como lo fue el caso de Juncal (Aceguá). Sobre su fundación, específicamente no se encontraron fuentes bibliográficas que refieran a la misma. No hallamos ningún hito fundacional; nadie nos hizo referencia específica a una personalidad fundadora; tampoco hay fechas en la memoria que permitan datar cuando se estableció el caserío. Klaczko (1981) no lo menciona en la reconstrucción histórico-demográfica de las localidades en tiempos del Censo de 1908.

Ahora bien, hallamos relatos varios que indican que, el espacio donde se ubica la localidad hoy día, fue una donación de un productor brasileño de la región a finales del XIX y principios de siglo XX. Los beneficiarios habrían sido un tipo muy particular inmigrantes llegados del otro lado de la frontera: libertos que huían de las condiciones de esclavitud que aún predominaban en las fazendas gaúchas riograndenses a pesar de que en 1888 se había decretado el final de la esclavitud.

*“...por los relatos que uno tiene, que se van transmitiendo de generación es que allí, en la parte original, se empiezan a radicar y era población que provenía del Brasil, de los quilombos, por ejemplo del municipio de Herval, quilombo Madeira, eso es lo que hemos escuchado y nos han contado”. (C4g45e01).*

Borucki, Chagas y Stalla (2009) señalan que el espacio fronterizo uruguayo brasileño, es una construcción que ha configurado relaciones socioeconómicas y políticas, a partir de las fricciones existentes entre los imperios ibéricos. Desde esa perspectiva, se puede caracterizar la frontera como una zona permeable, que permitió el flujo de bienes y personas, tanto en la legalidad como en la ilegalidad. Refieren que el peso de la esclavitud en los departamentos fronterizos con Brasil fue variado, del 16% a llegar a representar un tercio de la población, el trabajo fundamentalmente fue en los establecimientos rurales de este espacio fronterizo. Según el mismo trabajo, para el año 1836, el 54% de las familias del departamento de Cerro Largo, poseían esclavos.

Palermo (2013) indica que, en los actuales departamentos de Rivera, Tacuarembó, Paysandú y Cerro Largo, era notoria la presencia de esclavos y en una dimensión mucho más significativa respecto a Montevideo. En ese sentido, para el 1824 un tercio de la población habría sido de origen esclavo y ello es coincidente con la realidad del estado vecino de Rio Grande del Sur donde un tercio eran esclavos. Es de recordar que las explotaciones saladeriles en torno a Pelotas llegaron a concentrar hasta un 51% de esclavos en la población.

“Los datos de Cerro Largo en 1824 registran un porcentaje mayor de esclavizados: 35% pero en algunos distritos se elevaba al 39% y al 41%. En 1835 y 1836, nuevos censos en Cerro Largo indican porcentajes promedios elevados, 26 y 25% respectivamente, con algunos distritos con 40%”. (Palermo, 2013, pág. 282).

Por su parte, Soares (2022) ha aportado evidencia sobre el quilombo Madeira, situado al norte del Municipio de Jaguarão. El trabajo de CAPA (2010) apunta que la comunidad Quilombola Madeira, de aproximadamente 200 años de antigüedad, habría sido la más próxima al límite con Uruguay por el río Yaguarón, por lo tanto, fue un punto de referencia para la emigración de los esclavos que huían. Según se puede inferir del conjunto de estas evidencias, este habría sido posiblemente el lugar de origen de la población local.



En síntesis, Cañas no solo es una localidad de frontera, sino que se ubica en una zona muy particular que hunde sus raíces en la cultura afrobrasileña y liberta. No ha sido hasta principios de este siglo, en particular desde que el INE comenzó a relevar la ascendencia racial o etnia de los entrevistados, que la afrodescendencia ha quedado visibilizada, dimensionada y por tanto, ha pasado a detentar un lugar prioritario en las políticas públicas. En 2015, la Organización de las Naciones Unidas dio inicio al Decenio Internacional para los

Afrodescendientes<sup>44</sup>. Esto se ha ejemplificado más recientemente en la publicación de historias de las quitanderas (Coronel, 2017) y recetas ancestrales de mujeres afrodescendientes de Cañas y de otras zonas rurales en el entorno a Melo.

*“Leerás historias de hijas y de nietas de quitanderas; de descendientes de personas que fueron esclavizadas; de lavanderas, limpiadoras, cocineras; de quienes fueron educadas y criadas por familias no biológicas, pero que mantenemos vivo el legado, las costumbres y las tradiciones culinarias de nuestras ancestrales” (Sosa, et al., 2023, p. 10).*

### B.2. Evolución demográfica

Cañas tiene 107 habitantes conforme a lo registrado por el IX Censo de Población de 2023. La localidad tiene una primacía de varones con un 56,1%, así como de una población que se identifica a partir de ascendencia étnico racial afro, en un 40,9%, uno de los indicadores más altos en el país.

La pirámide de edades de la localidad muestra una base muy angosta: en 2011 sólo un 6,9 % de la población tenía 3 años o menos, en tanto que había un 25% con 12 años o menos. La diferencia podría sugerir una reducción de la natalidad en la primera década del siglo XXI.

*Tabla 2. Dinámica poblacional de Cañas, Cerro Largo.*

	1963	1975	1985	1996	2011	2023
Población total	139	56	130	SD	72	107
Cambio absoluto intercensal	-	-83	74	SD	SD	35
Tasa intercensal anual de crecimiento	-	-4.1 %	8.8 %	SD	SD	3.4%

**Fuente:** elaboración propia a partir de Censos poblacionales INE. Referencias: SD: fue considerada área rural.

La década anterior a la actual, el Censo había marcado 72 habitantes, lo que informa de un crecimiento poblacional relativo equivalente a una tasa del 3.4% anual. La hipótesis más razonable para explicar este crecimiento está asociada a la construcción del complejo de viviendas de MEVIR desde 2012, y que podría suponerse que la mejora en la calidad de la vivienda habrá de haber desincentivado a la migración, o por lo menos a reducirla.

Ahora bien, la población alcanzada en 2023 aún está por debajo a la que fuera registrada hace 70 años, el máximo histórico de la localidad: 139 habitantes. Luego, la localidad siguió un proceso demográfico consistente con el observado en decenas de otras muy pequeños poblados la región noreste. El V Censo de Población de 1975 reportó un marcado declive, a una tasa del 4.1% (v.g. negativa).

<sup>44</sup> Decenio Internacional para los Afrodescendientes | Naciones Unidas

Sin embargo, a finales del siglo XX Cañas pasó a ser un “caso desviado” entre las pequeñas localidades. La localidad mostró una importante recuperación poblacional para 1985, cuando el nuevo Censo registrara 130 habitantes. En nuestro trabajo de campo no hallamos ni registramos relatos que permitieran hacer hipótesis sobre qué factores podrían explicar aquel crecimiento; tampoco hallamos indicios en las muy escasas fuentes secundarias. Dado que el Censo de 1996 no incluyó a Cañas como área urbana, y tampoco es posible aproximar la población usando segmentos censales porque eran diferentes a los actuales, no podemos hacer inferencias sobre si lo observado en 1985 fue un cambio en la evolución entre 1985 y el 2011.

Con base en esta evolución demográfica, proponemos ahora considerar algunas propiedades destacadas y dos hipótesis.

En primer lugar, Cañas se ha mantenido demográficamente como una localidad clasificable dentro del tipo “poblado” en las categorías de Altmann (2016). En consecuencia, le son aplicables a la localidad las hipótesis expuestas en la introducción.

En segundo lugar, las series censales que describen la evolución demográfica permiten inferir la existencia de tres períodos poblacionales, cada uno con tendencias inversas al período anterior: hasta 1985, entre 1985 y 2011 y desde este año al presente. Heinzen (2018) ha mostrado que hasta comienzos del siglo XXI, y para el departamento de Cerro Largo, la evolución demográfica de las localidades estuvo asociada a un proceso de concentración urbana en la capital y en otras dos localidades mayores (Rio Branco, Aceguá). Por otro lado, el autor ha propuesto que, en la segunda mitad del siglo XX, la tendencia fue hacia el fin de la “micro-urbanización” de la primera mitad del siglo XX: ya que entre 1963 y 2011 desaparecieron 50 de un total de 77 localidades censadas en Cerro Largo. Este decrecimiento poblacional en los poblados, no observado en el reciente período, hace excepcional a Cañas, en particular, recordando que su área de influencia está poblada por personas que viven en establecimientos rurales, donde todas las descripciones nacionales siguen informando un fuerte decrecimiento de la población residente.

La tasa de crecimiento intercensal positiva y sustantiva, permite destacar una tercera propiedad demográfica: cierta “resiliencia” de la localidad, adquirida en el más reciente período. Es la localidad que más creció entre 2011 y 2023 entre todas las estudiadas y un hallazgo en sí mismo importante, dado que las pequeñas localidades, de tipo “poblados” han tendido a *decrecer* en su población, una tendencia demográfica marcada desde mediados del siglo XX. Este dato es significativo en el marco de los antecedentes provistos por los estudios regionales de la década pasada. Trabajos como los de Mazzei y de Souza (2017) y de Souza (2021) que estudian específicamente esta zona del territorio nacional, la fronteriza uruguayo-brasileña, indican que estas son las que más han perdido más población rural, conjuntamente con otros departamentos del norte del Uruguay, además de ser regiones con una presencia de productores brasileños propietarios de la tierra, la cual se va incrementando a medida que nos aproximamos al límite fronterizo.

En general, la hipótesis que se ha hecho tanto sobre el despoblamiento rural como del decrecimiento de los pequeños poblados, remite a un cambio en los rubros de producción pecuaria, en particular por el fuerte decrecimiento de la producción ovina. Para la zona específica de Cañas se redujo en un 48% entre el 2011 y 2000 a partir de los microdatos de los censos agropecuarios, así como de un fuerte aumento de la actividad forestal, variables estas que pueden estar asociadas a una menor presencia de habitantes permanentes en los establecimientos rurales. Este escenario, al igual que en otras regiones del país, sumado a nuevas formas de comercialización del ganado, tienden a construir escenarios rurales con menos habitantes y con cada vez menos espacios de socialización e intercambio.

*Ilustración 1.. Policlínica, capilla y el tanque de OSE en la localidad*



**Fuente:** fotografías del autor tomadas durante el trabajo de campo en 2023

### C. El Estado y los servicios en la localidad

Entre las localidades estudiadas, Cañas se caracteriza por contar con la estructura local de bienestar menos diversificada y la más tardíamente conformada. El Estado en general, aquel de las funciones primarias, también ha tenido una presencia muy limitada, casi ausente, como lo es la norma en las zonas rurales del Uruguay.

En la localidad no hay ni hubo una mínima presencia de autoridad policial permanente tal como es el destacamento (como se halla es el caso Cerrillada o Masoller). No fue asiento de un Juzgado de Paz. Hubo en los años sesenta una sede sobre la ruta N°26, en el paraje conocido

por Rincón de Moreira. Desde las reformas administrativas de los noventa, la justicia civil de primera instancia está integrada a la comunidad geográfica del Juzgado de Paz Departamental de Melo. No hay actualmente ninguna agencia de Aduanas, a pesar de la proximidad de la frontera, aunque hubo un puesto próximo a paso Centurión y otro en la 12<sup>a</sup> sección en Sarandí del Yaguarón. Las dos oficinas regionales están en Aceguá, Noblia y Río Branco.

Tal como se indicará más abajo, la ubicación distante de Cañas respecto a la ruta hizo menos atractiva a la localidad para establecer agencias estatales. En el camino estaban Montecito y Asperezas. En esta última, por ejemplo, funcionaba una agencia del Correo a comienzos de los veinte del siglo pasado, así como la seccional policial número 12.

### ***C.1. Estructura de bienestar en la localidad***

Las estructuras locales de bienestar en cada uno de los tres períodos estudiados presentan como prestación pública característica a la educación primaria de tipo rural. Hay registros tanto para el Censo Escolar de 1908 como de 1928 de la presencia de una escuela con una asistencia regular de medio centenar de alumnos en esas primeras décadas.

A fines de los años cincuenta no había en la localidad una dependencia del Ministerio de Salud Pública. En las entrevistas no se hizo referencia a ninguno en particular que hiciera consulta regular en la zona. Incluso una década después tampoco lo había. Conforme a la información publicada por el Banco de Seguros del Estado en su “Almanaque 1965”, tampoco para esa fecha había identificado un “médico de campaña” en la localidad (BSE, 1968, pp. 281-284).

La misma diversificación y calidad de servicios se mantiene para fines de los setenta y para finales de los noventa. Las mejoras no llegarán sino más próximas a la actualidad. La educación media básica rural se establecerá, pero fuera de la localidad, sobre la ruta N°26 rumbo a Melo, en la Pedrera, próximo a Melo. La salud pública llegará, pero en la década de 2010, junto con la vivienda social de MEVIR (2012) y la electricidad (2015), y también un anexo de UTU en la Escuela de Montecito (2018-19).

Podría argumentarse que el análisis de la provisión de bienestar, debiera hacerse a una escala geográfica más amplia, que trascienda la zona de influencia de la 12<sup>a</sup> sección. A partir del trabajo de CLAEH-CINAM, del año 1964, ya se puede observar en alguno de sus mapas, que Melo, figuraba ya como centro integral de servicios (el “tipo A” de localidad) para los pequeños poblados.

En ese sentido, es indiscutible que Melo ha concentrado históricamente todos los servicios que el Estado ha desarrollado a nivel territorial, así como ha sido para el caso de otras capitales departamentales. Sin embargo, también corresponde apreciar aquí lo que pautaba el Instituto de Teoría y Urbanismo (ITU) de la Facultad de Arquitectura (ITU, 1955). Se estimaba una distancia y al tiempo máximo razonable para que un usuario acceda a los servicios del primer nivel de atención de salud y a una escuela (las “necesidades cotidianas”), de 15 minutos y un máximo de 10 kilómetros.

Es indudable que aquella estimación técnica sobre la proximidad de los proveedores de bienestar, resulta actualmente discutible dados los cambios en los medios de transporte. Al

presente, se ha modificado notoriamente es la forma de acceder por parte de los habitantes de Cañas la ciudad de Melo, tal como reflexiona una de las entrevistadas de mediana edad:

*“antes era muy difícil llegar a Melo, los caminos, uno se enterraba, no había muchos vehículos, algún vecino tenía, había que avisarle, ir hasta el predio a caballo, era más complicado” (CA01)*

Cabe indicar, de todos modos, que antes también existieron empresas de ómnibus que circulaban por la zona con línea a la ciudad de Melo.

*“...era más difícil, hoy agarran una moto y van a Melo como nada, van a los bailes a Melo, antes...un sulky hasta el 25 y si te pasó algo con dolor, el ómnibus no era todos los días, eran 3 veces a la semana. (CA02)*

### ***C.2. La provisión pública de bienestar en la zona de influencia***

Dada la configuración espacial del territorio en el que Cañas se encuentra, resulta analíticamente más apropiado considerar la estructura de bienestar a nivel zonal, incluyendo a las otras localidades de la doceava sección. Podríamos hablar de que no solo de parte del Estado, sino de los actores locales y departamentales (incluida aquí la Intendencia), la “delimitación natural” es la sección.

De ese modo y respecto a la estructura de bienestar, se puede observar que para el primer período, existían una escuela rural y una seccional policial con un destacamento y otro aduanero, en la 12<sup>a</sup> sección policial además de las escuelas rurales de Montecito (Nº45), Cañitas (Nº 88) y Asperezas (Nº 27).

También fue un criterio zonal el que conllevó a instalar una policlínica comunitaria en los setenta y luego la provisión de electricidad en los 2010 mediante un plan regional.

## **D. Finales de los años cincuentas**

Este primer período de análisis cubre los años finales del “Uruguay Neo-Batllista” (D'Elía, 1982), caracterizado por un importante desarrollo social urbano, capitalino y montevideano, pero con importantes rezagos en las zonas rurales. Así lo titula, por ejemplo, el sitio web “Cerro Largo Portal” en su nota sobre la localidad: “El Uruguay olvidado: un pueblo que creció a oscuras y cuyo cementerio se cierra con llave”. (Diario El País, 2022)

Los relatos referidos a este período histórico extraídos de las entrevistas dibujan un paisaje que es adjetivado expresamente como “rural” y no como “urbano”. El “campo” o la “campaña” eran términos que se podían encontrar frecuentemente tanto en el lenguaje coloquial como también en la documentación pública, incluso en leyes y decretos.

### ***D.1. La atención de la salud***

En las “zonas rurales”, la prestación pública de la salud se realizaba a través de “policlínicas rurales” y de “médicos de campaña” dependientes jerárquica y financieramente del Hospital Departamental. Para el primer período, la localidad no cuenta con un prestador público de salud. Al focalizar nuestra atención en la salud materno-infantil, la descripción que podemos

hacer sobre la satisfacción de las necesidades de atención primaria de salud, pone en el centro de la escena a la propia familia, a los vecinos y a las “comadronas”.

Al consultar a las entrevistadas que tiene al día de hoy tienen entre 47 y 68 años de edad, sus madres y padres nacieron en el medio rural, que era según sus relatos lo habitual de aquellos tiempos al igual que las mayores de 69 años.

*“Mis padres nacieron en sus casas: mi madre en Rincón de los Olivera y mi padre acá en Cañas mismo, en la casa... con la ayuda de la partera que no era partera, te estoy hablando de la década del 20” (CAg45e01).*

La figura del médico es excepcional y distante. Las entrevistadas recuerdan de haber tenido controles médicos en la ciudad de Melo condicionados por los medios de transporte y estado de los caminos rurales para su cumplimiento.

*“...antes era muy difícil llegar a Melo, había que sacar peludo, uno se enterraba, había que llegar al 25 y de ahí esperar el ómnibus...o que te llevara el vecino que tuviera auto...” (entrevista 3).*

*“El problema fundamental, era llegar a la ruta. El camino de tierra se tornaba intransitable con las lluvias, y podría fácilmente demandar una mañana o una tarde completa, hacer esos 16 kilómetros. La consulta al médico, en Melo, resultaba absolutamente extraordinario residiendo aquí.” (CAg45e01).*

## D.2. La vivienda

El Censo de 1963 registró 20 viviendas de uso particular, todas habitadas. En promedio, en cada vivienda vivían 4.6 personas.

La calidad constructiva califica de muy precaria, es similar a lo que podía observarse en otros poblados del mismo tipo. Predominan ampliamente (70%) las viviendas de paredes de barro y techo de paja, el tipo que asentó las bases de la creación de MEVIR algo más de un lustro después. El Censo además, calificó al 80% en un estado regular de conservación.

Son viviendas muy precarias también por los servicios disponibles. La fuente de agua consumida se origina en pozos (60%) aljibes (10%) o cachimbas (30%), estando el 65% ubicada dentro del propio terreno. La iluminación disponible son velas y faroles (80%), habiendo solo en tres casas algún equipo generador. El servicio sanitario en las viviendas es el excusado sin pozo negro (75%).

La titularidad de la vivienda también muestra precariedad: el 45% son usufructuarios u ocupantes de hecho. Una magnitud igual se declaró propietario, pero dado que el Censo no discriminó si era propietario del suelo donde estaba la vivienda, no se podría inferir que al menos esta categoría tuviera completo dominio.

Según se desprende de las entrevistas, se puede identificar este período por la auto construcción de las viviendas, a partir de la ocupación de manera imprevista del espacio geográfico. La mano de obra la proveyeron los mismos habitantes, probablemente con un importante protagonismo de la mujer que por la época se dedicaba a lo que los registros llamaban con cierto eufemismo “labores domésticas”.

*“[...] La casa la hicimos con mi marido, excusado para ir al baño. Cuando se inauguraron las viviendas, yo quería utilizar el baño, bañarme, era lo que más me interesaba...jefe, era tener un baño completo.” (entrevista 5)*

## E. Finales de los setenta

El período denominado de la “Dictadura re-fundacional” (1976-1981) por Caetano y Rilla (1987) no hizo de la política social su prioridad. No fue parte del fervor “orientalista” que llegó hasta Plácido Rosas, ni de un plan estratégico para el “vértice norte”.

La educación provista en la localidad siguió a cargo de la escuela primaria Nº30, y en la zona por parte de las otras tres escuelas de la zona. La matrícula cayó severamente debido a la negativa dinámica demográfica presentada más arriba, lo que finalmente fundamentará los primeros cierres. La alternativa de continuar estudiando seguía siendo Melo, algo solo realizable mediante una mudanza. Pero quien emigraba a la capital lo hacía para trabajar y no para estudiar. Viajar, además, seguía siendo absolutamente extraordinario si se dependía del transporte público.

*“...era más difícil, hoy agarran una moto y van a Melo como nada, van a los bailes a Melo, antes...un sulky hasta el 25 y si te pasó algo con dolor, el ómnibus no era todos los días, eran 3 veces a la semana.” (Entrevista 2)*

### E.1. La atención de salud

En nuestras entrevistas encontramos historias de vida diferenciadas. Una de ellas, llegada a la localidad a mediados de la década, creó una relación bastante institucionalizada con los servicios de salud públicos, ya que tuvo a sus cuatro hijos en el Hospital de Melo, y se realizó controles durante el parto, algo muy excepcional. Así lo reconoce: “*había mucha dificultad para llegar al 25, iba a caballo, en carro, vehículo de algún vecino.*” Una parte de la explicación, podría ser que ella nació y vivió hasta su adolescencia en la ciudad.

Ahora bien, un cambio muy importante en la época fue el ingreso a la localidad de Pastoral Social y de Cáritas, promovida por el Obispo la Diócesis de Melo de la Iglesia Católica. El resultado fue la instalación de una policlínica comunitaria que prestaba atención gratuita a todos los habitantes. Funcionó primero en la casa de una maestra en el mismo poblado y luego en la capilla de la localidad construida también por ese entonces. Era atendida por médicos que venían voluntariamente una vez al mes. Al retornar a la Democracia en 1985 y asumir Nin Novoa la Intendencia, se conformó una red de policlínicas rurales y municipales del departamento.

También es de notar que en las entrevistas emergió en relación a este período, la actuación de otros actores prestadores de atención de salud, propios de la comunidad o de la familia. Se los ubica en un rol supletorio y se los justifica en razón de las carencias de prestadores médicos, pero podría inferirse también que, además, tenían una propia legitimidad en la cultura local.

*“...también hay un tema de movilidad en el espacio rural, señoras que colaboraban el los partos, porque no llegaban a Cañas, por los caminos, ríos crecidos, etc, y mucha medicina natural, los «manos santas», benceduras y remedios naturales.” (CAG45e01).*

### ***E.2. las viviendas***

El Censo de 1985 relevó 31 viviendas, todas habitadas, lo que representó un aumento del stock del 50% frente a 1963 y una pequeña reducción en el promedio de habitantes por vivienda (4.2). Es un crecimiento que no fue observado en ninguna de las localidades estudiadas, pero que condice con el crecimiento poblacional estimado para el decenio anterior.

La calidad constructiva de las viviendas muestra un leve mejoramiento en términos relativos: los típicos ranchos de paredes de barro y techo de paja se contrajeron al 60% y aumentó al 40% la participación de las casas de ladrillos y bloques (“mampostería”).

Sin perjuicio de esto, conviene hacer dos precisiones o cautelas. Por un lado, que cuando se considera en términos absolutos, se constata un aumento del número de ranchos, lo que agregado al hecho de que se trata de viviendas precarias, hace pensar que el stock de viviendas creció en forma nada despreciable a partir de *nuevos ranchos*. Por otro lado, la comparación se hace con 20 años de diferencia, habiendo ya una política de vivienda social que está vigente desde 1969. Sin embargo, en las entrevistas no se registró mención a movilizaciones para obtener un Plan de MEVIR, ni de visitas de los directivos a la localidad. En las memorias de la institución, publicadas sobre el final de la Dictadura, Cañas no está mencionada entre las “localidades en espera” (MEVIR, 1984, p. 6).

## **F. Finales de los noventa**

La estructura de bienestar en el tercer período de interés, que hemos denominado del “neoliberalismo paliado”, no se modificó. El Estado social no se desplegó en el territorio: no hubo una diversificación (ampliación) de organismos prestatarios ni un mejoramiento de la calidad o cantidad de los servicios prestados por el único organismo presente. En los noventa pasaron sin que hubiera provisión de electricidad en toda la sección 12<sup>a</sup>. Tampoco hubo intervención en materia de seguridad social ni de asistencia social. La Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) no incluyó a la localidad ni a la zona en ninguno de los programas de Educación Media Básica Rural: no hubo ni Liceo Rural (iniciado en 1987 con Noblía), ni de los Centros Educativos Integrados (comenzados en 1991) ni del Programa de 7º, 8º y 9º en la escuela rural local (luego denominado Ciclo Básico Rural).

### ***F.1. Salud comunitaria y municipal***

La atención de salud en los noventa no tuvo cambios institucionales ni financieros. Conforme a la información que hemos podido recopilar tanto en la localidad como de la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE), la policlínica siguió dependiendo del Gobierno Departamental a través de su red. No habría sido incorporada o transferida al organismo competente ya que no aparece en los listados de centros de salud que hemos reconstruido para finales de los noventa.

Financieramente, la asunción de esta tarea por parte de la IDCL implicó, también, la sustitución de los recursos corrientes aportados por la Diócesis de Melo. Sin perjuicio de esto, la Iglesia continuó prestando la capilla donde se realizaba la atención de salud.

### **F.2. La vivienda**

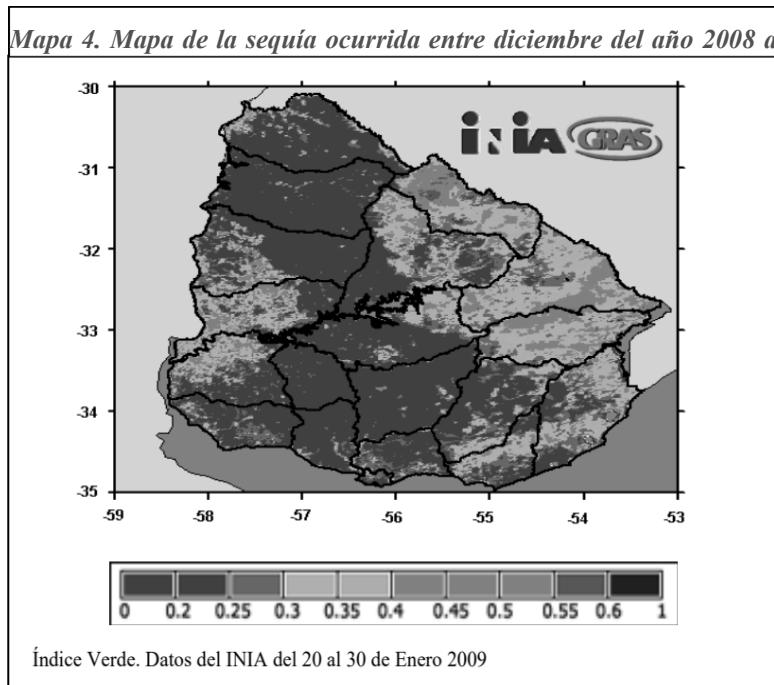
El Censo levantado en el año 2011, contabilizó 24 viviendas, 7 menos que en 1985. La reducción del stock es consistente con la evolución demográfica. Pero, además, el Censo reportó que los ranchos de barro y paja eran solo 4 frente a los 16 de 1985. Sin embargo, las viviendas de mampostería con techos con cielo raso se habían duplicado y alcanzaban a ser la tercera parte del stock de la localidad. El hacinamiento seguía siendo alto, afectando prácticamente a la mitad de las viviendas.

Es claro que habiendo transcurrido 26 años entre ambos censos, hubo solo una modesta mejora en la calidad constructiva de las viviendas, sin que eso haya significado correlativamente una más apropiada funcionalidad. Es inviable que haya la magnitud de la inversión privada en vivienda. Se trata de localidades pequeñas donde habitan familias históricamente pobres de ingresos por el tipo de ocupación. Claramente, este es el tipo de intervención que justificó el nacimiento de MEVIR.

Hemos entendido importante destacar algunos cambios recientes, ocurridos en la segunda década del presente siglo, precisamente observado en la estructura *local* del bienestar. Estos cambios podrían resumirse diciendo que el “Estado comenzó a llegar”, pero, como dice una de las entrevistadas, “cuando muchos se habían ido”.

Una primera mejora en el bienestar se concreta entre 2008 y 2009 cuando la empresa estatal Obras Sanitarias del Estado (OSE) instala un tanque de agua, en el poblado. Fue resultado del relevamiento de las necesidades más urgentes en el marco del Plan de Atención a la Emergencia Social (PANES). En el año 2008, Uruguay registra una sequía histórica que tuvo un impacto severo sobre la disponibilidad de pasturas, afectó al stock bovino, pero, sobre todo, secó pozos y aljibes en vastas zonas. Tal como se aprecia en el mapa 4, si bien la zona de Cañas no estuvo entre las más afectadas, la emergencia hídrica conllevó la respuesta del Estado, que había comenzado a instrumentar una activa política social *también en el medio rural*. En 2011 se constituye un nuevo actor local, la asociación civil “Comisión de Vecinos de la Doce” (COVEDOCE), resultado de esfuerzos locales de coordinación de los habitantes de los distintos parajes, de elaboración de una conciencia colectiva sobre los intereses y necesidades comunes (OPP, 2018). Esto conformó un cambio sustancial. El territorio se transformó en un espacio de representación, al decir de Lefebvre (2013 [1974]), ahí donde el Estado, por los motivos que fuere no había estado tan presente, a diferencia de las alcaldías, y que se le planta al Estado como vocero y le reivindica públicamente mejoras.

Ya desde el año de su constitución, la COVEDOCE acuerda con el Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay (INAU), la apertura de un Centro de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF), el cual funcionaría en el único espacio comunitario disponible para aquella fecha: la parroquia. Este centro aún sigue funcionando.



Las viviendas de MEVIR llegaron a la Sección en el año 2012. La obra fue relativamente pequeña, 13 viviendas y un local comunitario multipropósito. Fue un cambio cualitativo en la calidad en el stock de viviendas, que no se había observado en cincuenta años sin la intervención del Estado, aunque aún pervive algunos ranchos.

La luz eléctrica llegó a la localidad en el año 2015, también teniendo a la COVEDOCE como un actor principal. De parte de la empresa estatal de electricidad, UTE, fue el más grande plan de electrificación rural hecho hasta el momento dada la superficie que debió cubrirse con las líneas y la dispersión de los beneficiarios: “Con la luz eléctrica cambia la vida, porque además llega todo lo demás...internet, agua potable, además de la heladera para conservar alimentos, es una puerta al mundo...” (CAg45e01).

Una vez inaugurado el barrio de MEVIR, otra reivindicación que pareció concretarse exitosamente fue regularizar el servicio de agua potable a través del establecimiento de una planta de OSE junto a los tanques ya colocados.

En 2017, se inauguró un edificio propio con destino a la Policlínica de ASSE. La dependencia había estado funcionando hasta ese año en la capilla de la localidad. No solo se trató de un

nuevo edificio, sino de un completo equipamiento. Fue el resultado de un programa trilateral, Brasil, Alemania y Uruguay. Las polyclínicas de Aceguá y de Plácido Rosas también fueron construidas con fondos de este programa.

La educación básica no evidenció cambios significativos en términos de provisión, con excepción de la instalación de la educación inicial. Con datos procesados por el Monitor de Primaria, se puede observar que la Escuela N° 30 mantiene hasta el 2023 una matrícula promedio de 30 alumnos, con un mínimo de 21 y un máximo de 31 (ANEPE, 2024, p. 5). Es de recordar que, en el período, se han cerrado las otras escuelas de la zona de influencias (Montecito, Cañitas y Asperezas). La cantidad de alumnos en 5º y 6º no ha variado significativamente, con un máximo de 5 y un mínimo de 2. Este flujo de culminación de la Primaria impide pensar en la continuidad de los estudios en un Ciclo Básico Rural o en un Liceo Rural en la misma escuela, ni tampoco en el área de influencia, tal como se estableció en otras localidades de nuestro Estudio. Los adolescentes que se proponen continuar encuentran en la localidad de La Pedrera el centro más próximo. Obsérvese que esta localidad se encuentra a más de 30 km de Cañas. Sin embargo, la ausencia de locomoción pública diaria impide estos traslados, por lo que se puede hipotetizar que esto presenta un dilema migratorio a las familias con hijos próximos a cursar el nivel medio de educación obligatoria. En 2016 comenzó a circular un ómnibus donado por la empresa CUTCSA a la COVEDOCE con el cual se realiza el transporte diario de los estudiantes al Liceo Rural<sup>45</sup>.

Para concluir resulta importante indicar que el Estado social también llegó al territorio a través de las políticas de asistencia focalizadas. Al menos 20 familias con niños reciben transferencias por el programa de Asignaciones Familiares Plan de Equidad (AFAMPE) y unas 15 reciben transferencias por el programa Tarjeta Uruguay Social (TUS). Tal complementación de ingresos corrientes mensuales resulta muy importante en una localidad que históricamente ha estado caracterizada por un muy alto nivel de pobreza.

## G. Frontera

Respecto a la dimensión de frontera, se puede indicar que la 12<sup>a</sup> sección de Cerro Largo tiene su territorio construido a partir de su condición de frontera binacional, como ya se ha indicado, la cual no es ajena y aún mantiene rasgos-características que tienen un punto de partida desde los diferentes tratados, en sus diferentes etapas históricas (imperios, naciones, estados).

Así, es interesante indicar el ida y vuelta con el país vecino en varias de sus dimensiones, cultural, económica y social. Es frecuente ver la presencia de productores brasileños, lo cual está “atado” a la movilidad de los límites que han signado la construcción de estos territorios, la relevancia del comercio del otro lado, la cual ha mostrado diferentes etapas, una primera más de tipo rural y próxima geográficamente y otra ya con los centros urbanos brasileños más próximos y también en lo que hace a la influencia de los medios de comunicación la que antes

<sup>45</sup> Véase: [Diputado Luis Alfredo Fratti : Ómnibus donado por CUTCSA para vecinos de la 12° sección de Cerro Largo.](http://diputado-luis-alfredo-fratti.blogspot.com) ([alfredofrattiva.blogspot.com](http://diputado-luis-alfredo-fratti.blogspot.com))

tenía un peso mayor si se analiza desde el territorio uruguayo, así como la influencia en el idioma, el tipo de construcción, familias binacionales.

*Ilustración 6. Paso en el río Yaguarón.*



*Paso en sarandí del Yaguarón*



*Almacén Darcí López*

**Fuente:** fotografías tomadas por el autor (2023)

En ese sentido, la frontera en esta zona aparece como una dimensión que cruza a todas las generaciones y a medida que nos aproximamos a nuestros tiempos, pareciera ser a priori tener menor peso relativo en distintos aspectos con referencia a otras épocas.

*“Lo de Darcí, siempre, eso fue hasta los 80....ahí había todo, lo que no había allí, telas ropa, muebles, fogones, era enorme..”“Antes se iba más a Jaguaraó, doctores y demás...pero con el sistema integrado de salud y eso cambió bastante...además de la atención y gratuitad....”*

*“Allí en lo de Darcí, se compraban comestibles y otros productos para el consumo del hogar (de higiene, limpieza, frazadas, ropa, ollas, calzados, materiales para la construcción, muebles, etc)”. (entrevista 1)*

Al día de hoy, entre todas las entrevistadas, suelen viajar a la frontera para la compra de mercaderías, pero se dirigen a las ciudades o de Aceguá (100 km) o de Yaguarón (63km) y no a los almacenes rurales o al almacén rural de la zona fronteriza más próxima como si lo realizaron sus padres, abuelos o bisabuelos, donde existen muchos relatos de contrabandos, de caña, yerba, tabaco, azúcar, entre otros productos, que cruzaban el río en el paso sarandí del Yaguarón a caballo y de ahí seguían a varias puntos del departamento y del país.

*“Ahora vamos más a Yaguarón o Aceguá, aunque en Melo hay mucha cosa, el tema es algo específico, o también por paseo” (entrevista 3).*

## H. Síntesis de hallazgos

La provisión de bienestar respecto a la localidad de Cañas tiene diferentes etapas a las cuales se refiere este trabajo. La etapa inicial se corresponde con una baja y dispersa presencia de servicios estatales, con una población que va disminuyendo hasta cierto momento según los períodos intercensales. Luego, vuelve a incrementar su población.

La localidad en sí misma no debiera ser estudiada sin considerar a toda la seccional policial a la cual pertenece, ya que, al analizarla así, la estructura de bienestar integra más servicios a poca distancia en km, además de la ciudad capital.

En ese sentido, la frontera, ha jugado y juega un papel relevante a la hora de incrementar la estructura de servicios, si bien son de carácter comercial en su gran mayoría, también incluye algunos vinculados al acceso a la salud, pero con diferentes momentos a lo largo de la historia y con una tendencia hacia la disminución en estos últimos años, debido a una mayor presencia estatal.

No obstante, ello y en el caso de la localidad de Cañas, la ciudad capital del departamento continúa siendo el contenedor de la estructura de servicios para la misma, en todas las generaciones analizadas, por lo cual es fundamental al estudiar las secciones judiciales o censales, que incluyan un territorio rural, sobre todo rural disperso, la comunicación vial a su análisis.

A manera de síntesis, la realización de este capítulo sobre la localidad de Cañas o Caserío las Cañas en el departamento de Cerro Largo, tiene por objetivo además del ya explicitado, conocer y describir la estructura de bienestar, así como aportar y generar antecedentes sobre localidades o pueblos fronterizos y de la localidad en sí mismo y que ello constituya un punto de partida para seguir acumulando conocimiento sobre la temática y localidades del interior profundo del departamento, así como del país.

## 7. Plácido Rosas

*Tabaré Fernández Aguerre, Andrés Wilkins Masse*

Plácido Rosas se ubica sobre la margen izquierda del Río Tacuarí, límite entre los departamentos de Cerro Largo y Treinta y Tres. Ha sido y es una localidad “agrícola”. Su área local de influencia se extiende hacia los parajes y establecimientos de rubro ganadero, arrocero y también ahora forestal, de ambos departamentos limítrofes. A su vez, está inscripta en dos micro-regiones con centro en Vergara y en la muy dinámica Río Branco. Las cosas del Tacuarí, junto al viejo paso del río, se caracterizan por atractivas playas de arenas en las que se ha desarrollado un balneario, de amplia concurrencia regional, cuya infraestructura viene siendo desarrollada por la Municipalidad de Plácido Rosas<sup>46</sup>. Este incipiente turismo regional se agrega a las perspectivas positivas de diversificación de la economía local.

Una nota curiosa sobre su identidad topográfica. Originalmente, la localidad recibió el nombre de “Paso del Dragón”, en recuerdo a Juan Rosas uno de los 33 Orientales y soldado de los “Gragones Orientales”. Así la registró Orestes Araújo en su “Diccionario Geográfico del Uruguay”. El Ferrocarril Central bautizó su estación con el mismo nombre cuando la habilitó al tránsito en 1936. Fue conocida como Dragón a mediados del siglo hasta que en la década del sesenta aparece el nombre de “Plácido Rosas” en los documentos del Estado, entre ellos el Folleto Departamental editado por la Dirección General de Estadísticas y Censos con los resultados de 1963. La hipótesis de que el nuevo topónimo ocurrió en los años 1960 es consistente con una placa colocada en la Plaza que indica la fecha “1º-VI-1967”. Esta “oficialización” no obstante que coloquialmente al menos el término Dragón siga usándose, y que, tanto en particular el balneario municipal en la margen norte del Tacuarí, así como la playa en la margen sur, departamento de Treinta y Tres, sean nombrados como “Paso del Dragón”.

El análisis procede sobre fuentes de información tanto secundarias como primarias. Entre las primeras están los Censos de Población (1963, 1985 y 2011), registros administrativos, memorias institucionales (de Primaria, Secundaria, UTE, MEVIR, MPS, ASSE y BPS), normativas y bibliográficas. Las fuentes legales específicas consultadas incluyen; Leyes de Indias, Reglamento para el Trazado de Pueblos y Colonias (1877), Ley de Centros Poblados (10723), y Decretos de la Junta Departamental. Las fuentes bibliográficas secundarias son escasas si bien la localidad está referenciada ya por Orestes Araújo (1912) en su “Diccionario geográfico del Uruguay” publicado a principios del 1900. También hace alusión a esta localidad Alfredo Castellanos (1967) y Aníbal Barrios Pintos (2009). Hallamos muy pocos documentos locales o regionales, tanto textuales como fotográficos, sobre Plácido Rosas. Tal

<sup>46</sup><sup>46</sup> Vide: <https://www.facebook.com/municipiodeplacidorosas> . Consultado el 28/1/2025

vez sea ese uno de los motivos por los que la Municipalidad haya apoyado el trabajo de Jorge Muniz Cuello (2018, 2020) para recuperar la historia de Juan Rosas, el héroe de los 33 Orientales, personalidad ligada a la fundación de la localidad, tal como lo expondremos más abajo. Tal como se podrá apreciar, nos apoyamos mucho en otra de las obras de este autor el Gran Cerro Largo (2020), quien nos ha aportado claves de lectura sociológicas para comprender la historia de la localidad en el contexto de la región de la Cuenca de la Laguna Merín. Las fuentes primarias están conformadas por entrevistas realizadas principal aunque no exclusivamente a mujeres residentes de la localidad pertenecientes a tres generaciones: (a) circa 80 años; (b) circa 60 años y (c) circa 45 años. Aquellas fueron realizadas en dos etapas: mayo y junio de 2023; y febrero de 2024.

El presente capítulo presenta un resumen del informe del estudio de casos realizado sobre Plácido Rosas. Esquematizamos los hallazgos en cinco grandes aspectos: la geografía regional, próxima a la frontera y en el camino entre las ciudades de Treinta y Tres y Río Branco; la historia de la localidad y sus relaciones con el Estado; la vivienda y el urbanismo de la localidad; y la atención primaria de la salud.

## A. Población y geografía

Con sus casi 600 habitantes según el Censo de Población de 2023, Plácido Rosas ha sido clasificada desde mediados de la década pasada, como una “pequeña localidad urbana” (PLU) del sistema urbano de Uruguay (Martínez & Altmann, 2016). Esta categoría la compartió con Aceguá en el departamento de Cerro Largo y con Lapuente en el Departamento de Rivera. Ha tenido entre las cuatro últimas décadas, la tasa promedio de crecimiento interanual censal más alta entre las localidades, con excepción de Río Branco.

Si el poblamiento del “Paso del Dragón” se explicó naturalmente por ser una zona de tránsito natural sobre el Tacuarí en el camino desde Montevideo hacia Pelotas, desde fines del siglo XX, su dinamismo demográfico parecería estar asociado a su pertenencia a la región agroeconómica de la Cuenca de la Laguna Merín, núcleo de la producción arrocera en Uruguay.

### A.1. Evolución demográfica

La tabla 1 presenta la información censal en los últimos sesenta años, conjuntamente con las estimaciones del cambio absoluto en residentes y de la tasa intercensal anual (TIA) de crecimiento demográfico. El primer Censo que registró la población de Placido Rosas fue el IV en 1963<sup>47</sup>. Había 379 habitantes. Conforme valor resultaba clasificable en el tramo de los “centros poblados”<sup>48</sup>. Visto el antecedente de Aratijo (1912) medio siglo atrás, se puede inferir

<sup>47</sup> Interesa llamar la atención que en la publicación de los resultados departamentales, la Dirección General de Estadísticas y Censos, denomina a la localidad como “Placido Rosas”, e indica que ya tendría el estatuto de “centro poblado” conforme al artículo 5to de la Ley N°10723 de 1946.

<sup>48</sup> Altmann (2016) clasifica como centros poblados las localidades que contaban entre 300 y 1499 habitantes.

que Dragón fue un típico ejemplo regional del proceso de micro-urbanización (Heinzen, 2018; Fernández-Aguerre & Wilkins Masse, 2019).

*Tabla 3. Dinámica poblacional de Plácido Rosas*

	1963	1975	1985	1996	2011	2023
Población	379	428	387	402	415	590
Cambio absoluto intercensal (en número de pobladores)		49	-41	15	13	175
Tasa intercensal anual intercensal de crecimiento (en porcentaje)		1.02%	-1.00%	0.35%	0.21%	3.0%

**Fuente:** elaboración propia con base en información de los censos respectivos.

La década siguiente habría sido demográficamente propicia para Plácido Rosas, un atributo que no todas las localidades de la frontera con Brasil compartieron. Estimamos un *incremento* de la población a una tasa del 1.02% anual, alcanzando los 428 habitantes. Su evolución no fue departamentalmente excepcional: Aceguá, por ejemplo, duplicó la población en el mismo período. Otros poblados fronterizos *decrecieron*: Lapuente, Paso Pereira, Ataques, Curticeiras, Cerrillada.

El VI Censo de Población de 1985, mostró un *declive* de la población, consistente con un proceso generalizado en todo Uruguay, de concentración urbana en las ciudades intermedias y de macrocefalismo en las capitales (Altmann, 2016; Martínez & Altmann, 2016). El número de habitantes fue semejante a 1963 y la tasa intercensal anual también fue semejante.

El Censo de 1996, mostro una nueva inflexión, un cambio en la tendencia, con un modesto incremento poblacional, comportamiento que se ratificó en el VIII Censo de 2011. En ese año Plácido Rosas tenía 415 habitantes. A la fecha no están aún disponibles datos por localidad del Censo 2023, pero las entrevistas aluden al crecimiento de la planta urbana, con nuevos solares y viviendas, hacia la Ruta Nº 18.

Si se omite el salto reportado por el Censo de 1975 con la consiguiente baja para 1985, se podría afirmar que la población ha mostrado un lento crecimiento a lo largo del medio siglo estudiado (0.2% anual). Esto le ha permitido, a lo largo de los años, mantenerse entre las 10 localidades más pobladas de Cerro Largo, representando un 1% de la población del departamento.

#### *A.2. Llegar a Plácido Rosas*

Plácido Rosas es una localidad por la que pasa y ha pasado históricamente, un intenso tránsito tanto de personas como de mercaderías, tanto hacia las localidades de Jaguaraó y Pelotas en Brasil, como hacia Treinta y Tres y Montevideo en Uruguay.

Actualmente, la Ruta Nacional N° 18 es la principal vía de comunicación de la localidad con el resto del país. Esta vía ha sido denominada “Ricardo Ferrés en honor al fundador de la Empresa agroindustrial SAMAN, una de los pioneros en el sector del arroz.

A pesar de contar con esta importante vía de comunicación, llegar por ómnibus a la localidad no resultaba sencillo. Hasta el 2020, las líneas de buses interdepartamentales de Núñez y de Rutas del Plata, tomaban y bajaban el pasaje sobre una caseta en la ruta. Excepcionalmente entraban en la localidad. Las negociaciones del Ministerio de Transporte fueron exitosas y las compañías comenzaron a cumplir con las obligaciones de la concesión de las líneas asignadas. Desde 2021, en la nueva “Terminal de Ómnibus de Plácido Rosas” pasan al menos 3 líneas diarias de buses.

Los problemas de conexión no fueron algo característico que pudiera haber compartido con otras localidades no capitales. Compartió con Tranqueras, la historia del ferrocarril, aunque fue entre todas, la más perjudicada. A comienzos de los ochenta el estado de progresivo abandono de las vías y de obsolescencia del material rodante fue imponiendo contratiempos y suspensiones del servicio que tornaron progresivamente ineficiente el servicio<sup>49</sup>. El transporte de pasajeros por ferrocarril fue suprimido por resolución del directorio de la Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE) el 30 de diciembre de 1987. Desde ese momento, la línea a Río Branco dejó de estar activa y se deshabilitó la estación. A fines de los ochenta, la cancelación del ferrocarril afectó la conectividad de tres localidades de una misma área de influencia: Rincón, Presidente Vargas y Plácido Rosas. No ha habido proyectos específicos para restablecer este transporte (Wikipedia, 2023).

#### *A.3. Urbanización*

Plácido Rosas es, entre las pequeñas localidades urbanas estudiadas, la que más claramente muestra un plano amazanado geométricamente, regular, aunque no de tipo damero, asimilable a las normas de urbanización vigentes en la primera mitad del siglo XX. En la cartografía más reciente publicada por el INE, se aprecia un diseño de 43 manzanas y 8 segmentos censales no amazanados, que completarían la planta urbana de la localidad. En la base vectorial del INE (2024), se reporta que la superficie urbana ocupa un total de 1.13 Km<sup>2</sup>.

La vía del ferrocarril se ubica al norte de la planta urbana, habiendo estado la estación ubicada a un kilómetro hacia el este. Los ómnibus carreteros circulan por la calle Gral. Artigas, viiniendo desde Treinta y Tres, y por la salida a la Ruta N°18, viajando a Río Branco. La calle principal se denomina Juan Rosas, y conjuntamente con las dos anteriores, son las únicas cubiertas con bitumen.

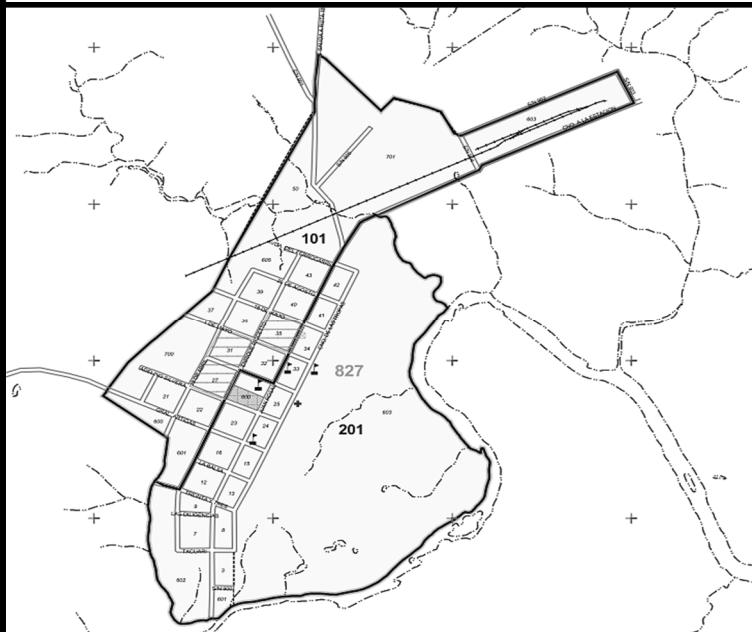
---

<sup>49</sup> A pesar de esto, la Gerencia General de AFE en 1986 elevó al Directorio un proyecto de “Evaluación financiera de la reprogramación de los servicios con trenes Ganz” en el que la línea era una de las 7 que tenía viabilidad.

El poblado tiene una manzana central cuyo destino original presumiblemente fue destinada a la plaza principal. Está deslindada por las calles Enrique Riccetto, Juana de Ibarbourou, Juan Rosas y Adelino Silveira. Sin embargo, la mitad noreste de la manzana está destinada a la escuela urbana N°29. En la mitad sureste, además de la plaza, se construyó la Terminal de Buses hace unos tres años atrás.

Los predios deslindados son, en general, grandes. En una recorrida por el poblado se observan varios sin edificación y muy pocas casas abandonadas. Tal como se aprecia en el Mapa N°1, en tres de las manzanas centrales se ubica el complejo de viviendas construido por MEVIR. En una de estas viviendas, antes destinada al Juzgado de Paz, funciona actualmente la Municipalidad.

*Mapa 8. Plano urbano de la localidad de Plácido Rosas publicado por el INE para el VIII Censo de Población de 2011*

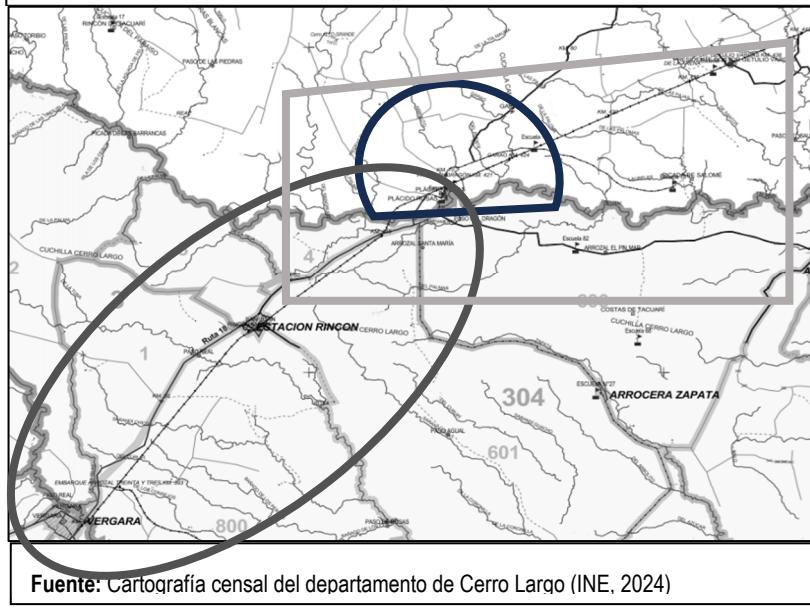


**Fuente:** Placido Rosas (A3H\_04827) Mapas de unidades geoestadísticas 2011, Instituto Nacional de Estadísticas (INE, 2024).

#### *A.4. El área de influencia*

En la literatura encontramos sólo referencias dispersas al área de influencia de Dragón. El criterio inicial, por ejemplo, derivado de la obra de Muniz (2020) sería la estancia original de Plácido Rosas, la cual limitaba al sur por el Tacuarí y llegaba por el noreste hasta las costas del arroyo de Garao<sup>50</sup>. Un segundo criterio podría ser el relativo a la delimitación de la segunda sección censal de Cerro Largo, cuyo Juzgado de Paz estuvo funcionando hasta el año 2016. Según datos cartográficos del INE, esta sección cubre 1307 km<sup>2</sup>. Sin embargo, al estar Dragón en el extremo sur de esta área, probablemente su real influencia haya sido mucho más acotada.

Mapa 9. Área de influencia de la localidad de Plácido Rosas (al centro), y las meso-regiones de Río Branco (derecha) y de Vergara (izquierda)



También se podría delimitar el área de influencia identificando las localidades más pequeñas y próximas, por ejemplo, en el entorno de los 14 kilómetros (ver mapa 2, polígono negro). Dentro de esta área se encuentran el caserío Garao (sobre la Ruta N°18), la Estación Getulio Vargas (ya en la 3ra. Sección), el arrozal El Palmar en el Rincón de Ramírez, la Estación de Rincón y el arrozal Santa María, estas tres últimas al sur del Tacuarí, en el Departamento de Treinta y Tres.

<sup>50</sup> No hay referencias de cuáles podrían ser los límites hacia el noroeste, por ejemplo si sería el arroyo Piedras Blancas. Tampoco hacia el norte.

Más allá de este área de influencia inmediata, Dragón está inscripta en dos micro-regiones: la propia de la ciudad de Río Branco, 43km hacia el noreste, y la de la ciudad de Vergara, 32 km al sur-oeste. En ambos casos, se podría hipotetizar que Dragón habría sido y es actualmente, un “sub-centro” para ambas localidades mayores, esto aplicando la terminología territorial propuesta por CLAEH/CINAM (1963).

La meso-región de la Cuenca de la Laguna Merín (Cánepe González, 2018), abarca ambas micro-regiones de Vergara y de Río Branco, ambas localidades demográficamente intermedias en la terminología de Martínez y Altmann (2016) y caracterizadas por una diversificada provisión de bienestar. En el otro extremo, la Cuenca cuenta con varias pequeñas localidades de tipo *corporativas*, fundadas por las compañías arroceras, significativamente diferentes de Plácido Rosas, tanto en su origen como en su dinámica (Vanoli & Guevara, 2022).

A mucho mayor distancia se encuentran las capitales. La más próxima es la ciudad de Treinta y Tres, distante a 84 km y una hora de ómnibus. Para viajar a Melo es necesario ir al noreste por la Ruta N° 18 hasta el cruce con la Ruta 26 y de ahí tomar al noroeste: en total son 110 km y unas 2 horas de viaje.

#### *A.5. Estructura productiva regional*

La región de la Cuenta de la Laguna Merín ha sido “la zona del arroz” desde hace unas tres décadas, aunque este atributo resulta más bien reciente en la historia de la localidad.

Para mediados de la década de 1950, la 2da. Sección de Cerro Largo y, por tanto, Plácido Rosas, era una zona de ganadería extensiva con “predominancia ovina” y con “grandes extensiones de predios”, características de la “región agroeconómica 51” (CLAEH / CINAM , 1963, p. 35). La agricultura era excepcional. El Censo Agropecuario de 1956 identificaba unas 200 hectáreas dedicadas en la micro-región, pero ya se despuntaba la extensión del cultivo de arroz, proveniente tanto desde Vergara como desde Río Branco. Al sur del río Tacuarí en el Rincón de Ramírez, Vergara y el resto de la Cuenca de la Laguna Merín, se encontraba la “región agroeconómica 43”, caracterizada por una agricultura intensiva protagonizada por el arroz y los complejos agroindustriales de Arrozal 33, SAMAN y otras empresas, cuyos comienzos databan de fines de los años 20.

El cambio agroeconómico habría ocurrido desde los ochenta. La creciente orientación al arroz ya estaba marcada para el Censo Agropecuario del año 2000, e incluso era sustantivamente mayor en 1990 (MGAP-DIEA, 2015, p. 20). Varios segmentos censales próximos fueron incluidos en aquella época en región agroeconómica “ganadera-arrocera”.

Hacia la segunda década del siglo XXI, se constata un cambio significativo en las actividades agroeconómicas circundantes, inscribiendo completamente a Plácido Rosas en la dinámica de la “cuenca del arroz”. Conforme el Censo Agropecuario de 2011, los segmentos censales más próximos a la localidad fueron clasificados como ganaderos-arroceros, con predominio ganadero. Pero, significativamente, los predios hacia el noreste de la localidad ya tienen en promedio, un 10% de la superficie dedicada a la forestación (MGAP-DIEA, 2015, pp. 21,24,27).

Resulta todo un símbolo que en la entrada a la localidad por la Ruta N° 18 se encuentren los dos símbolos agropecuarios regionales: un aserradero al sur y el molino Paso Dragón, al norte. Dicho de otra forma, el aumento de la superficie sembrada de arroz parece haber sido resultado agregado de una reacción económica empresarial ante el deterioro de la rentabilidad de la producción ovina, que habría empezado en los años setenta.

Este cambio en la estructura productiva, donde se ha pasado desde una neta predominancia ganadera a una diversificación arrocera y forestal, sugieren una primera pregunta por los cambios poblacionales. Tal como nos comentaron, la apertura del Molino arrocero ha tenido por consecuencia, un aumento de la demanda por fuerza de trabajo calificada, en áreas novedosas como la logística y la administración, cuya influencia cubrió toda el área de influencia de Vergara.

*Ilustración 7. Aviso de empleo publicado en 2017 para el área administrativa del Molino.*

MEGA 91.9  
La emisora comunitaria de Vergara

INICIO PROYECTOS RADIO ONLINE ACTIVIDADES AUDIOVISUAL NOTICIAS V

Mostrando artículos por etiqueta: Molino Paso Dragon

Viernes, 05 Mayo 2017 20:15

Oferta laboral la empresa PASO DRAGON necesita personal para Administración/RRHH 5/05/17

La empresa PASO DRAGÓN S.A ubicada en ruta 18 km 370 frente a Poblado Plácido Rosas solicita personal para el área de Administración/RRHH que tenga experiencia en el ramo.

Los interesados pueden enviar su currículum vitae a través del mail contacto@pasodragon.com.uy o directamente en planta.

[www.megafm.com.uy](http://www.megafm.com.uy)

Fuente: página web de FM Mega, Vergara. Recuperado el 21/2/24<sup>1</sup>.

## B. Historia de la localidad

Esta sección describe la conformación histórica de la localidad desde las primeras noticias historiográficas del siglo XIX sobre el paso en el camino real al noreste, la urbanización a comienzos del siglo XX, el despliegue de las dependencias del Estado, hasta la creación de la Municipalidad en 2015.

En este recorrido de más de 150 años, interesa destacar el papel del fundador, Plácido Rosas, y la intervención del Estado, tanto a través del Gobierno Nacional como del Departamental.

### *B.1. Un paso natural y una posta en sus orígenes*

Plácido Rosas, igual que otras decenas de pequeñas localidades urbanas, carecen de *una fecha cierta de fundación*. Sin embargo, su locación como paso del río, era conocida ya desde el último cuarto del siglo XVIII, por razones geopolíticas y logísticas. Por el noreste, entre las nacientes del río Negro y la Laguna Merín corría un “camino del noreste”, que conectaba Montevideo hasta San Pedro del Río Grande, siendo a su vez, el extremo sur del “caminho da vacaria”, por el cual los tropeiros arreaban ganado y otros productos, generalmente contrabandeados sino robados, desde el sur a los centros urbanos y mineros en San Pablo y Minas Gerais. Resultaba el más “seguro” en comparación al paso por la costa atlántica, o por la sierra de los Tapes y de ahí su importancia. Pero también tenía por dificultad el atravesar varios ríos y arroyos con cauces poco predecibles y pocos pasos naturales.

Ahora bien, la derrota de Artigas en 1820 y la anexión de la Provincia como “Cisplatina” a Portugal, tuvo por consecuencia, la “desaparición de la frontera” como problema para Montevideo, llevando a una significativa decadencia de los poblamientos y fuertes en el camino del noreste y del Atlántico. La única localidad de la región que prosperó fue Jaguarao por ser residencia de grandes hacendados-caudillos y contar con varios saladeros. Precisamente ahí tuvo lugar la reunión secreta para negociar con los orientales representados por Lavalleja, sobre los términos más cruciales que se estaban discutiendo entre británicos, brasileños y argentinos para concluir la guerra de Independencia.

El resguardo de la frontera volvió a motivo de preocupación ya en la década de 1830, justificando la fundación de Nuestra Señora de la Bella Unión (1829) y San Fructuoso (1832) hacia el norte, y San Servando al noreste. Sin embargo, estas localidades no estaban regularmente comunicadas con las localidades del sur. La nueva República, pronto debió establecer procedimientos regulares de comunicación postal y de transporte de valores, entre Montevideo y las capitales departamentales. El primer sistema de postas fue contratado entre el Estado y un particular hacia 1830.

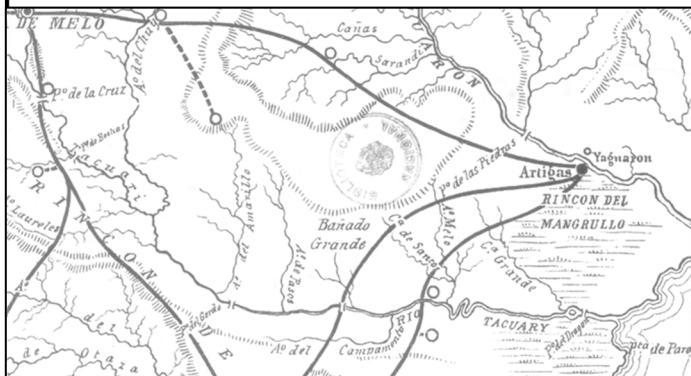
Recién a mitad del siglo XIX, se retoma el antiguo “camino del noreste” entre Montevideo y Río Grande. Baracchini (1977, págs. 54-55) indica que un decreto del presidente Berro de diciembre del 11 de diciembre de 1858, extiende la concesión de cinco carreras de postas en postillones de la Dirección de Correos en favor de Atanasio Lapido. El autor comenta que, en relación al anterior contrato, de 1832, surge como novedad que Villa Artigas (actual Río Branco) pasó a ser el destino final de la carrera del noreste, aunque todavía con carácter de subsidiario, ya que debía partir de Melo. En cambio, para 1860, el primer contrato de concesión de postas de diligencias, firmado entre el Estado y la “Compañía de Mensajerías Orientales” de Amaro Sienra, ya incluida como destino intermedio a la villa de Treinta y Tres, y como destino final a Villa Artigas, ambas fundadas en 1853.

Regularizado el transporte postal y el tránsito de las diligencias, posiblemente concluida la Revolución de Flores en 1865, el cruce del río habría dado lugar a una zona de descanso y de espera, cuando las aguas del río estaban muy altas, así como poco a poco, a una pulperia, y algunos ranchos. Esto explicaría la instalación de Ciríaco Sagrera, quien Muniz-Cuello (2018)

lo ubica en 1867 como dueño de una pulperia en el Paso, y la creciente importancia comercial y logística que estaría teniendo por la época.

Otros documentos aportan evidencia consistente con la hipótesis. La Carta Postal de Mége y Aubriot, del acervo de la Biblioteca Nacional (2025), datada provisoriamente hacia finales de la década de 1870, individualiza la ruta por el Paso conectando las Villa de Treinta y Tres y Artigas. Un mapa de regiones del Ejército uruguayo, datado en 1888, señala la vía de desplazamiento entre las unidades de las Villas de Treinta y Tres y de Artigas a través del Paso.

*Mapa 3. Carta postal del Departamento de Cerro Largo, previo a la creación del Departamento de Treinta y Tres (circa 1880)*



**Fuente:** Carta Postal del Departamento de Cerro Largo, aproximadamente de fines del siglo XIX. Autor: Mége et Aubriot. Colección Digital de la Biblioteca Nacional

El último contrato de concesión para el servicio de postas, correos y transporte de pasajeros en el sistema de diligencia fue otorgado el 27 de mayo de 1873 (Baracchini, 1977, pp. 92-93). Desplazó al sistema de postas a caballo, el cual quedó para recorridos locales. Consistente con el espíritu liberal de la época, este contrato no especifica recorridos sino destinos. Entre estos, incluyó a Villa Ceballos junto con Sant’Ana y a Villa Artigas con Jaguarão. La empresa debía prestar 15 carreras mensuales a este destino, por lo que se podría hipotetizar que Dragón incrementó notoriamente el hospedaje y el comercio debido a las nuevas postas, y al cruce de la balsa por el Tacuarí.

## *B.2. El origen del topónimo “Paso del Dragón”*

La localidad tiene, al menos, tres atributos distintos, que la singularizan entre las restantes “informales”: un fundador, un proyecto de urbanización y títulos inmobiliarios saneados.

El primer aspecto distintivo de Plácido Rosas, entre otros cientos de pequeñas localidades informales de Uruguay, es que sus pobladores reconocen que hubo un *fundador*, o al menos uno “simbólico” y otro “material”. El debate que se encuentra en la bibliografía es entre una versión “heroica” asociada a uno de los “33 Orientales” de la Agraciada y una versión “emprendedorista” asociada a un caudillo blanco de la región que hizo su prestigio en la Guerra del Paraguay (Muniz-Cuello, 2018).

El primero de los relatos asocia el nombre de la localidad, Dragón y la fundación, con el *Héroe Juan Rosas*. Este relato surge inmediatamente en los relatos locales de los entrevistados, y también está asentado en la bibliografía historiográfica. Orestes Araújo (1912) y Alfredo Castellanos (1967, p. 110) sostuvieron que la denominación de la localidad proviene:

*“...del sobrenombre que se aplicaba a un antiguo oficial de la guerra de la independencia, que sirvió en el regimiento de Dragones Libertadores a las órdenes de Ignacio Oribe, oficial que era conocido por el «Capitán Dragón», el cual vivió muchos años en las inmediaciones de este paso.”*

Es de advertir que Araújo incluyó en su obra de 1912 la descripción de Dragón, pero sin aludir al nombre propio del nombre del héroe, dando origen al relato heroico:

*“Dragón. Paso del.- Cerro Largo y Treinta y Tres. En el curso inferior del río Tacuarí. Por él se sigue el camino que de la villa de Artigas va a Treinta y Tres y viceversa. Es el último paso real que se encuentra descendiendo por el cuace del Tacuarí: dista como 40 kilómetros de la villa de Argigas, 70 de la ciudad de Melo, 92 de la villa de Treinta y Tres, y 45 de la barra del precitado río. La denominación procede del sobrenombre que se aplicaba a un antiguo oficial de la guerra de la independencia, que sirvió en el regimiento de Dragos Libertadores a las órdenes de D. Ignacio Oribe, oficial que era conocido por el Capitán Dragón, el cual vivió muchos años en las inmediaciones de este paso, cuando el paraje era un desierto contiguo al renombrado rincón de Ramírez. Actualmente este paso tiene una importancia relativa, por la circunstancia de [...] estar servido por una blasa y botes de propiedad del bien reputado vecino don Plácido Rosas, que es dueño de los terrenos de la margen izquierda del Tacuarí”* (Araújo, 1912, pág. 177).

Ahora bien, Jorge Muniz-Cuello (2020) ha objetado este primer relato de la fundación, proponiendo otro origen del topónimo. Dragón provendría en realidad, por Ciríaco Sagrera, oficial también del cuerpo de Dragones del Gral. Ignacio Oribe, pasado a retiro en 1867 luego de la Revolución de Flores, y avecinado como dueño de una pulperia en el paso del Tacuarí. Poca otra cosa se sabría de aquel Dragón Oriental, y es posible que aquel primer comercio y posta de Segrega no hubiera sobrevivido a la Revolución de las Lanzas de Timoteo Aparicio (1870-1872). Recién después se habría asentado en el paraje el héroe de la Agraciada, Juan Rosas. Alrededor de 1878, su hijo *legitimado* Plácido, lo llevó a vivir con su familia al comercio y establecimiento de su propiedad.

*“En consecuencia y sintetizando gran parte de la búsqueda, «El Capitán Dragón» se llamó: Ciríaco Josef Sagrera Bandini. Había nacido en Montevideo, en fecha y año no determinado*

*y se casó en la Parroquia Nuestra Señora del Pilar y San Rafael de la «Villa de Meló», el día 25 de diciembre de 1850, con Felicia Pérez, oriunda de dicha Villa. Oficiaron como padrinos de la boda: Juan José Victorica (que fue empleado de Aduanas en «Pueblo Arredondo») y su esposa Secundina Bresque.” (Muniz-Cuello, 2020, pág. 97).*

### **B.3. Plácido Rosas: su fundador**

Ahora bien, lo significativo es que, más allá de esta controversia, los pobladores reconocen que hubo un *fundador*, y que la localidad fue el resultado de un proyecto y de acciones urbanizadoras atribuidas a aquel: “Claro, Plácido Rosas vivía acá, fue el que amanzanó el pueblo. Y lo creó al pueblo. Fue Plácido Rosas” (PRg45e02).

Los relatos coinciden en identificar que Plácido Rosas (1837-1907) tuvo un destacado liderazgo en las tareas típicamente fundacionales. Aquel se habría asentado al Paso en 1873, dedicado al comercio ambulante. Muniz-Cuello (2000:100) dice de aquel, con base en relatos de parientes, que habría sido estudiante de Abogacía. Fue porta estandarte de la División Blanca de Cerro Largo al mando del Coronel Ángel Muniz cuando la Guerra del Paraguay. Fue, por tanto, caudillo blanco reconocido en la región, una cuestión que no debe ser minimizada.

Una década más tarde, el 16 de junio de 1883, Plácido firma escritura de compra venta con Ramona Méndez Garao de Muñoz, de una parte de la *suerte de estancia* (Muniz Cuello, 2000: 99, 110) que esta había recibido anteriormente y por modo sucesión de su abuelo, Juan Garao, el 14 de noviembre de 1861.

Para esa fecha, la zona ya era conocida como Paso del Dragón, o brevemente, Dragón<sup>51</sup>. Junto con las tierras, Plácido Rosas adquirió la pulperia de Sagrera y también la concesión del servicio del cruce del Tacuarí, comenzado aproximadamente en 1851, siendo el botero Juan Muñoz, esposo de Ramona. Hizo levantar una nueva pulperia, próxima al Paso, cuyos restos aún pueden verse en la localidad donde se ha erigido una Plaza (Ver Ilustración N°2). Para esa época, su padre legítimo Juan Rosas estaba viviendo con él.

Luego de devenido en hacendado y comerciante, Plácido Rosas habría fundado la primera escuela pública del paso del Dragón, la cual instaló en la casona de su estancia. Fue, además, su primer maestro, hasta la llegada de Modesta Suárez de Diez, la primera maestra “profesional”. Su prestigio no se restringió al ámbito regional, sino que obtuvo reconocimientos nacionales. En tiempos de Máximo Santos fue designado teniente alcalde. El presidente Julio Herrera y Obes lo ascendió en 1894 a Mayor del Ejército (tenía 67 años por aquél entonces), cargo que no ejerció pero cuyo sueldo sirvió para subvencionar la escuela.

En cualquiera de las dos versiones de la fundación, la heroica y la emprendurista, tales actos jurídicos deberían entenderse como propias de una época que destacó el papel progresista de los grandes estancieros que establecieron pueblos, desde Nico Pérez y Tupambaé hasta

<sup>51</sup> Obsérvese que pasaron 5 años entre el año de 1878 cuando Juan Rosas se habría trasladado a vivir a la localidad y la escritura.

Vergara y Lascano (Pereira Pérez, 1932; Barrios Pintos, 2009; Muniz-Cuello, 2022), acciones icónicas de los precursores de una *civilización ganadera* (Barrán & Nahúm, 1977).

#### B.4. Un proyecto de poblamiento

Con base en las fuentes documentales consultadas se puede concluir que Dragón tiene una segunda diferencia específica en el conjunto de las localidades informales formadas entre finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX: la existencia de un *proyecto urbano* y de acciones para crear legalmente un pueblo.

**Ilustración 8. Reconocimientos a los Rosas fundadores en espacios públicos. Abajo a la derecha Plaza donde se ubicó la pulperia nueva y casa de Plácido Rosas.**



**Fuente:** fotografías tomadas por el equipo de investigación, febrero de 2024

Precisamente, las fuentes relevadas permiten inferir que Dragón fue, entre las 156 localidades establecidas entre 1865 y 1910, de las pocas creadas a partir de un típico emprendimiento fundacional, que impulsaron estancieros y comerciantes con peso político regional, con una visión “modernizadora”. En el noreste y en el este, se identifican: Lascano (1876), Santa Clara de Olimar (1878), José Pedro Varela (1878), Nico Pérez (1883), Tupambaé (1890), Zapicán (1891), Tranqueras (1891), Vergara (1895), Frayle Muerto (1908) y 18 de Julio (1908) (Barrios Pintos, 2009).

Nuevamente, hay diferencias respecto de quién materializó el proyecto. Según Barrios Pintos (2010), la idea había sido de Juan y de Plácido Rosas. Según testimonios, Plácido Rosas habría destinado un predio para la comisaría y previsto un solar para trasladar la escuela, lo que

ratifica la hipótesis que planificaba proceder ante la Dirección General de Obras del Ministerio de Gobierno como lo mandataba el Reglamento para la Fundación de Pueblos y Colonias de 1877. Sin embargo, Muniz Cuello (2020) sostiene que fue la viuda de Plácido Rosas, Luisa Juana Larrosa Marín, por voluntad de su ya fallecido marido, quien en 1910 otorgó escritura de fraccionamiento de las tierras en que se asentaba el caserío formado hasta ese entonces, luego de haber hecho mensurar y lotear solares. Sin embargo, el poblamiento no siguió ese camino de formalización ni tampoco habría tenido entidad suficiente como para registrar “población urbana” al momento del Censo de Población de 1908 (Klaczkco, 1981).

Derivada de la anterior propiedad, se halla una tercera: el saneamiento de los títulos de propiedad. Del relato y de la investigación que exponemos hecha por Muniz Cuello (2000), surge que se pueden rastrear los títulos de propiedad de las tierras del pueblo hasta su salida de las tierras realengas en 1798, siguiendo en cada caso, una legítima traslación del dominio hasta el fraccionamiento de las tierras. Se conservan escrituras de los terrenos. Esta singularidad contrasta con los problemas de irregularidad en los títulos en decenas de pequeñas localidades, que conllevan problemas jurídicos cuando el Estado se propone establecer una dependencia a través del arriendo o la compra.

Debe, sin embargo, destacarse que la mensura y fraccionamiento no habrían previsto un para el ejido de la localidad, cuestión que actualmente se echa de menos, por ejemplo, al ser una limitante para el acceso a la tierra de un eventual nuevo proyecto MEVIR.

### *B.5. Un pueblo ferrocarril tardío*

La relación del centro poblado con el ferrocarril es al menos, compleja de comprender en primera instancia. Tres aspectos deben ser destacados. En primer lugar, es posible que, en la época del proyecto fundacional de Plácido Rosas, circulase ya la información de que la línea concedida a la frontera podría pasar por ahí. Es de recordar que la Ley N°1751 de 1884, estableció en su artículo 1, numeral 4º, la línea a Villa Artigas (actual Río Branco) pasando por la villa de Treinta y Tres: “Ferro-Carril del Nord-Este de Montevideo a Artigas, pasando por San Ramón y Villa de Melo, con un ramal a Treinta y Tres, siendo facultativo a la Empresa llevar otro ramal de San Ramón a Minas”.

Una segunda característica contradictoria con el tipo “pueblo ferrocarril”, es que, sin perjuicio de la temprana disposición, el poblamiento estaba desarrollado por más de cuatro tres décadas para cuando el tren llegó. La línea a Villa Artigas de la Compañía de Ferrocarril “North Eastern”, luego adquirida por el Ferrocarril Central, se inauguró en 1912 hasta Treinta y Tres, y con un trazado diferente al original, puesto que resultó en un ramal desde Nico Pérez, pasando por Zapicán. En 1918 el Estado se comprometía con Brasil a construir de su erario, el puente sobre el río Yaguarón e interconectar las dos redes de ferrocarriles. Los primeros anteproyectos comenzaron a ser elaborados a comienzos de 1920, pero con la singularidad de confrontar dos rutas alternativas: una que continuaba a Río Branco la línea que llegaba a Melo, y el otro, que continuaba la línea de Treinta y Tres hasta Río Branco. Es notable volver a encontrar la bifurcación en los caminos desde Montevideo a la frontera del siglo XIX, al discutirse la extensión del ferrocarril en la década del veinte.

La inauguración de la Estación de Paso del Dragón ocurrió oficialmente en 1936. Pasaron 52 años desde la aprobación de las leyes ferrocarrileras y al menos dos generaciones de pobladores quienes desarrollaron su vida cotidiana sin este medio de transporte. Pero para las siguientes dos generaciones, fue un medio fundamental de comunicaciones, tal como veremos más abajo al analizar el bienestar en los períodos I y II abordados en este Estudio.

*Ilustración 9. La ruta 18 anunciando el camino de ingreso a la localidad, la caseta de la parada de los buses. Abajo a la derecha, el Molino Paso Dragón.*



**Fuente:** fotografías tomadas por el equipo de investigación, febrero de 2024.

Una tercera característica de la compleja asociación es que la tardía llegada del ferrocarril se refleja en la ubicación de las vías por fuera de la “planta urbana” y de la estación quedó por fuera a unos 800 metros al noreste. Tampoco el puente ferroviario se construyó próximo a la localidad, como fue el caso de muchas otras localidades riverenñas. Muñoz Cuello, en entrevista, aporta el dato no menor de que en la localidad se dispuso hacia los años 40 y 50, del servicio gratuito de tres volantas para transportar los pasajeros desde y hacia la estación.

En este sentido, el cierre del ferrocarril en 1987 no dio lugar a un servicio supletorio de ómnibus por la ruta, tal como ocurriera en otras localidades del país, al menos del mismo tamaño. La disruptión fue importante, por muchos años, y lo siguió siendo hasta la inauguración de la Terminal en 2021. Si ya la estación quedaba lejos del poblado, la ruta quedó aún más distante.

### *B.6. Estado y poblamiento*

Esta localidad presenta propiedades genéricas propias de otras pequeñas localidades urbanas del país. Destacaremos a continuación tres de éstas.

En primer lugar, Dragón emerge hacia finales del siglo XIX, en la Época de la República Oligárquica al decir de Carmagnani (1982) de las relaciones entre el Estado y la Sociedad, o durante la “Civilización Ganadera” como lo conceptualizaron Barrán y Nahúm (1977). El poblamiento es típico de una época donde el Estado mantuvo una política liberal, de “laissez faire” respecto del poblamiento, con acciones que podríamos decir, rezagadas (Alvarez Lenzi, 1986; Fernández-Aguerre, 2022b). Los particulares interesados en el poblamiento, debían proceder con todas las acciones de mensura, fraccionamiento, escrituración y amanzanamiento, para posteriormente solicitar al Poder Ejecutivo, por intermedio del respectivo Gobierno Departamental, el reconocimiento de la localidad en la primera categoría urbana de “pueblo”. En el caso de que se dictara el acto jurídico (decreto o ley), se procedía a localizar las edificaciones para las distintas dependencias públicas. Se deduce que, cada “promotor urbano” debía contar con el apoyo político de las élites departamentales y del Jefe Político y de Policía. El resultado de este tipo de despliegue del Estado sobre el territorio fue un “modelo policéntrico” hasta 1904 y un “modelo municipal” entre 1904 y 1933 (Fernández-Aguerre, 2025[2022]).

En segundo lugar, el proyectado pueblo no fue formalmente reconocido por el Estado, ni en la época del fraccionamiento ni tampoco durante el “Primer Batllismo”. Plácido Rosas falleció antes de iniciar los trámites de fraccionamiento y escritura de las propiedades, y su viuda tampoco habría presentado la solicitud al Ministerio de Obras Públicas. Conforme a las sucesivas leyes orgánicas municipales vigentes en cada momento, tal status era jurídicamente necesario para que el Gobierno Departamental hubiera promovido la creación de una Comisión Auxiliar Económico-Administrativa (Constitución de 1830), un Consejo Local (Constitución de 1918) o una Junta Local (Constitución de 1934 y siguientes reformas). De hecho, hasta la aprobación de la Ley N°10723 de Centros Poblados en 1946, no hallamos ley o decreto que oficializara o reconociera la localidad con el status jurídico de “pueblo”. A partir de esta Ley, el Poder Legislativo delegó en los Gobiernos Departamentales la atribución de declarar y delimitar zonas urbanas en el territorio y reconocer poblamientos establecidos de facto. Pero tampoco encontramos la norma departamental por la cual se reconoce a la localidad como “Centro poblado”. La única norma de jerarquía nacional hallada que refiere a Plácido Rosas es el Decreto Ley N°15138 de 1981 por el cual el Consejo de Estado le otorga el nombre de “Juan Rosas” a la Escuela Primaria N°29 de la localidad.

En tercer lugar, el primer despliegue territorial del Estado referenciando o ubicando geográficamente a la localidad tuvo que ver con la prestación de servicios administrativos relativo al cumplimiento de los fines esenciales de control soberano: comunicaciones, policía y justicia. En 1870, el Poder Ejecutivo otorgó concesiones de mensajería y telegrafía, entre los que se favoreció Camilo Carrasco y su empresa “Telégrafo Oriental”, para comunicar Montevideo con Pando, Minas Treinta y Tres, Melo, y Villa Artigas (Baracchini, 1977, p. 107). Precisamente, esta concesión conllevó que, desde 1875, se instalara una oficina de la

compañía en el Paso, cuyo primer telegrafista fue el italiano Arcángel Anfossi (Muniz-Cuello J. , 2020, pág. 95).

Luego de las comunicaciones oficiales, el Estado llega a través de las funciones esenciales de policía y justicia. En 1884, el Ministerio de Gobierno, a consecuencia de la creación del departamento de Treinta y Tres (Ley N°1754) con límite en el río Tacuarí, reorganizó por Decreto del 1 de octubre de 1884, la división del Departamento de Cerro Largo en 10 secciones judiciales, perdurando aquellos límites durante casi todo el siglo XX. La 2<sup>a</sup> Sección se denominó “Arroyo Malo” y tenía por límite al “Este: la cañada de Santos desde su barra en el río Tacuarí desde sus puntas” y por el “sud el río Tacuarí desde la barra de la sañada de Santos hasta el límite exterior del Ricón de Ramírez” (Armand-Ugon, Arcos-Ferrand, Cerdeiras-Alonso, & Goldaracena, 1930, pág. 314). En 1886, el Poder Judicial debió reorganizar sus secciones judiciales para que estas coincidieran con las nuevas secciones policiales, por lo que el Paso quedó comprendido en la 2<sup>a</sup> Sección. Correspondiente a esta delimitación, fueron realizadas las elecciones para cada Tenencia Alcaldía del distrito. Muniz Cuello (2000: pág. 100) indica que tal honor recayó en Plácido Rosas.

En síntesis, Plácido Rosas es una localidad cuyo proceso fundacional se aproxima al tipo ideal de “localidad informal”, del subtipo “emprendimiento privado”, aunque comparte varias propiedades del sub-tipo “pueblo ferrocarril” (Fernández-Aguerre, 2022c). Su clasificación en aquel se fundamenta en la ausencia de una ley o decreto que lo haya reconocido ni menos aún, creado como *pueblo*, tal como lo imponía la legislación vigente en su época: las Leyes de Indias y el Reglamento para la fundación de pueblos y colonias de 1877 (Alvarez Lenzi, 1986).

### ***B.7. Segundo y tercer nivel de gobierno***

Hacia 1900, Uruguay tenía alrededor de 160 centros poblados entre 300 y 1400 habitantes, candidatos a convertirse oficialmente en pueblos. Conforme al régimen jurídico de la Ley Orgánica de las Juntas en 1903 vigente hasta la Constitución de 1934, esas localidades también resultaban “candidatas” a contar con una Comisión Auxiliar o Consejo Local. En las constituciones de 1934, 1942, 1951 y 1967, la iniciativa de la creación paso a ser de iniciativa discrecional del Intendente. Sin embargo, no hallamos referencias en las entrevistas sobre algún período en que hubiera habido una entidad de gobierno local. La Intendencia Departamental de Cerro Largo (IDCL) desplegó en la localidad algunos funcionarios y eventualmente una cuadrilla de empleados de servicios generales (Cfr. PREI01).

La IDCL, en cambio, ha intervenido a demanda y con acciones puntuales. En 1989, y con la firma de Nin Novoa, se accede a la petición de MEVIR y se decreta la exoneración del pago de tributos municipales correspondientes al fraccionamiento de los terrenos, a los tributos por construcción y a los tributos municipales del salón comunal que MEVIR estaba edificando<sup>52</sup>.

El acto fundacional más reciente en la relación Estado-poblamiento ocurrió en el año 2015 cuando el Poder Legislativo aprobó la creación del Municipio de Plácido Rosas (art.2) con

<sup>52</sup> Decretos de la Intendencia N° 12/988, 02/988 y 03/989.

base en la excepcionalidad marcada por la Ley Nº19272 de 2014 respecto de poblaciones menores a dos mil habitantes.

## D. Los años 1950 en Plácido Rosas

Plácido Rosas en los años cincuenta era una localidad de alrededor de 400 habitantes en una micro-región pecuaria, con un mercado de trabajo predominantemente masculino y zafral. En estos aspectos, no era una localidad diferente a otras de este estudio, tal como Aceguá. Tenía, sin embargo, algunas singularidades importantes en la estructura de bienestar, en su conectividad y en el acceso a servicios fuera de la localidad.

Las entrevistas entre los residentes mayores describen unos años cincuenta “dorados”, enfatizándose la nostalgia por aquellos tiempos donde como decía Addams sobre la memoria transformaba el sacrificio en dignidad de lucha por la vida (Addams, 2014[1916]). Los relatos ubican a cada uno en el pueblo, donde vivía y qué papel social tenía. Por más que hoy solo sobreviven algunos resquicios deteriorados de aquellas épocas, permiten imaginarse el contexto. Y parte de aquellos años dorados están asociados al ferrocarril, a la estación y al movimiento de pasajeros.

*“Y ese tren era maravilloso. Esa estación todo el mundo se saludaba llegaba tirando de viaje. A veces se cruzaba, los trenes se cruzaban en Dragón. [...] El que venía de Río Branco iba para Montevideo y el que venía de allá es que se cruzaba. Era divino también. Y mira ahora como esta, esta estación muy deteriorada. [...] Todos con la mochila, las cosas a trabajar. Eso nunca más me voy a olvidar. [...] Venían en tren de Illescas, de Yaguarón. No sabían... [...] Bueno, cuando había el tren ellos iban en el tren hasta Dragón y ahí cruzaban. No me voy a olvidar de esa imagen... que era una novedad... decían... mirá, están cruzando los trabajadores. yo me acuerdo que era... Yo tendría que poner 15, 16, 17 años y salía a mirar eso de todos los trabajadores con las bolsas.” (PRG80e02).*

### C.1. La atención de salud: la policlínica, la enfermera y los médicos

En una búsqueda preliminar, se halló una referencia a la atención de salud en una intervención del Diputado por Cerro Largo, Euclides Sosa Aguiar, en la sesión del 6 de noviembre de 1939, reclamando que ante la carencia de médico en la localidad, el servicio fuera prestado por uno del Centro de Salud Pública de Río Branco (Cámara de Representantes, 1939).

*“Varios vecinos de la localidad de Plácido Rosas, se me han apersonado- para que yo gestione del Ministerio de Salud Pública que, si es posible, la Policlínica que funciona allí semanalmente y que es atendida actualmente por un médico de la localidad, sea atendida en le sucesivo, come ya lo fué en otra oportunidad, por médicos que dependan de la jurisdicción de Río Branco.”*

En su breve exposición, el problema planteado radicaba en que el médico que atendía provenía, en motocar, desde el departamento de Treinta y Tres<sup>53</sup>. Debido a los horarios de trenes, solo

<sup>53</sup> Si bien no dice el origen, podría estar llegando desde la capital departamental o desde Vergara.

podía permanecer “media hora” en la localidad. En cambio, si se trasladara desde Río Branco, estaría 5 horas en la localidad. Además:

*“...parece también que corresponde que sea un médico de Río Branco el que despempeñe esas funciones, desde que la localidad de Plácido Rosas está en jurisdicción del Departamento de Cetra Largo y no en jurisdicción del Departamento de Treinta y Tres.” (Cámara de Representantes, 1939)*

**Ilustración 10. Los viejos cuarenta y cincuenta.**



**Fuente:** fotografías tomadas por el equipo de investigación (2024)

De tomarse esta petición como verdaderamente fundamentada, está esbozando las tensiones jurisdiccionales derivadas de la ubicación de la localidad en dos meso-regiones, y con una distancia menor hacia la capital departamental de Treinta y Tres.

Ahora bien, los archivos de resoluciones administrativas consultados en el Ministerio de Salud Pública de los años cincuenta no tienen registro de una Policlínica en la localidad: no está referida ni en la organización de circunscripciones sanitarias (Ordenanza N°366 de 1954), en la organización de los trasladados para la internación de pacientes de 1954 (Ordenanza N°388); ni en la Ley de Presupuesto de 1956 ni tampoco en el Informe Hall (Informe Hall, 1954). La primera mención hallada en registros administrativos del MSP recién es de 1962 y refiere a partida para gastos mensuales.

Sin embargo, las entrevistas realizadas a diversos actores en la localidad coinciden en que para fines de los años cincuenta había una Policlínica del MSP, ubicada junto a la Comisaría, que era atendida por médicos que venían de Río Branco y por una enfermera llamada Elma López, quien residía en Dragón. Ella “iba a la casa de los enfermos, tomada la presión y atendía”. Una entrevistada declaró que posiblemente hacia fines de los sesenta la vivienda donde estaba instalada la Policlínica no se habría podido conservar más y por esta razón, pasó a funcionar en la casa de la propia Enfermera. Ella estaba a cargo también de organizar las campañas de vacunación de los niños para lo cual se coordinaba con la escuela.

*“Había una policlínica, que iba el médico, de acá de Río Branco, y había una enfermera. [...] Era cerca de la comisaría. [Era del Ministerio]. Era una casita muy grande. Y los médicos que iban eran médicos con título. No eran gente que aprendió. Sí, iban de Río Branco. Yo era muy chica. Y además los médicos eran amigos. Iban a la casa también. Si el enfermo estaba en la casa, iban a la casa. Un doctor me acuerdo. Un doctor Abramo [...] Un hombre de antes...de los primeros que yo recuerdo...el Dr. Iruley. Y antes, cuando yo era más chica, habrían otros. Pero siempre hubo eso. Y había enfermera que vivía allí en el pueblo...y vacunadora.”* (PRG80 e02).

En las entrevistas también se reportó que ante casos que se apreciaban como más graves, o complejos, algunas familias acudían a médicos de Río Branco o de Vergara. Por lo registrado, estas consultas eran tanto en los centros de salud como a nivel de consultorios privados.

*PRG80 e02: “En mi época iban a Treinta y Tres.”*

*Entrevistador: “O sea, era más común ir a Treinta y Tres que acá [Río Branco]”.*

*PRG80 e02: “Mucha familia iba a tren, algunas no...pero iban en el tren.”*

En otra entrevista se hizo referencia a un médico, pero que habría atendido en su estancia a unas “tres leguas” de Plácido Rosas (por otras referencias era hacia Garao). A ese doctor, empero, solo se acudía cuando no había otra forma posible de curar un malestar o una urgencia. En diálogo informal con el historiador Muniz Cuello y luego con una vecina de la localidad (PRG60e02), ambos indicaron que el nombre del médico era Enrique Riccetto, a quien le faltaron un par de exámenes para graduarse de médico. En su estancia tenía todo lo necesario para hacer una consulta, prescribía medicamentos y realizaba algunos procedimientos menores. “Si alguien lo necesitaba, él lo atendía”. No cobraba por su actividad, y de esta forma habría provisto a la necesidad de atención en la localidad y área de influencia. Su actividad se habría extendido hasta que fuera denunciado por un médico de Río Branco por ejercicio ilegal de la medicina. La calle paralela a Juan Rosas en la localidad lleva su nombre.

*“había que ir que en ese tiempo... se hablaba no de kilómetros, se hablaba de leguas, de leguas, tres leguas de Dragón a llegar a casa del doctor y se había que ir enfermo a pedirlo y traerlo (PRG80E01)*

*“Pero papá nos traía mucho a Río Branco, sí. Había un... sí teníamos un dolor o se enfermaba alguno, papá decidía ir para el tren a llevarnos para... traernos para Río Branco. Claro...al médico. Y ahí tenías una frecuencia de una vez al día. Una vez al día. Para venir a Río Branco”* (PRG80e02).

En síntesis, la atención de población infantil y adulta ya estaba en los cincuenta a cargo de médicos y de una enfermera. El saber legitimado para intervenir era el médico profesional y titulado.

### *C.2. Saberes tradicionales*

La presencia de saberes curativos ancestrales, espirituales, transmitidos de madres a hijas, tuvo escasa mención en las entrevistas. No se aludió a la existencia de vencedoras ni de curanderos. Aun así, la evidencia no es suficiente como para inferir que fueran excepcionales ni menos aún que estuvieran ausentes.

Un primer actor relevante es la matrona, rol desempeñado por *mujeres, vecinas* y con base en la *experiencia*. Una de las entrevistadas destacó por su parte que el recurso a este saber ancestral estuvo fundamentado en su vínculo familiar.

Otros saberes tradicionales aludidos refieren a la herboristería. Estos no se articulan en un rol distintivo, sino que forma parte de los saberes femeninos. En Plácido Rosas como en otras localidades, para este período no existe alusión a medicamentos ni a falta de medicamentos. La terapéutica se fundamenta en la ingesta de infusiones; cada una apropiada para una dolencia específica.

*“Sí ya la partera de mi madre y mi padre, mi tía, que vivía enfrente” (PRG80E01)*

*Entrevistada PRG80e02: “[Naci] en mi casa, porque había las que se llamaban las parteras, que no eran aficionadas, eran mujeres que sabían, entendían mucho.”*

*Entrevistador: “Pero no habían hecho un curso ya que supieras.”*

*Entrevistada PRG80e02: “Yo creo que no, que no habían hecho nada. Era la experiencia”*

*“No, como mamá nos hacía un té, Gripe no había, nada gripe.” (PRG80e05)*

*“Habían dos mujeres que vencían de aire y de dolor de la panza. [...] Había, me acuerdo, una señora que vencía de aire y había una que vencía de... de paletilla. De una cosa que medía con una cuerda. A mí nunca me hicieron... [...] eso también vencían de cobrero. Vencían de cobrero” (PRG80e02).*

En cuanto a la atención durante la primera infancia, se menciona también los cuidados familiares prestados en la propia localidad. En algún caso, hubo mención al traslado a Treinta y Tres, Vergara o Río Branco, para una consulta con un especialista médico. Pero estos traslados los podía hacer aquella familia que disponía de mayores ingresos: financiar el traslado, la estadía y también la consulta. Las referencias indican que esta provisión de salud dependía del ingreso.

### *C.2. La vivienda a mitad del siglo*

El acceso a la vivienda, como en otras localidades, tiene dos componentes: el terreno y la construcción. Ya anticipamos que la fundación de la localidad siguió un camino de títulos saneados, lo que evitó encontrar aquí obstáculos relativos a la legítima tenencia y traslación del dominio de los predios. Hallamos referencias consistentes a cuál habría sido el mecanismo que predominó para que se fueron avecinando los pobladores a principios del siglo XX, y

también hacia las décadas del treinta y cuarenta. Ya indicamos que Plácido Rosas no vendió generalizadamente los solares, sino que atrajo personas con oficios necesarios para el desarrollo del pueblo, incluida la primera maestra profesional. Las entrevistas son consistentes en este aspecto. De estas referencias parecería que el factor de atracción principal fueron los lazos familiares y vecinales; no parece haber habido una promoción inmobiliaria libre, ni remates generales ni promociones fuera de la micro-región.

Se habita el espacio para darle continuidad a la vida familiar, como una dimensión física de la familia extensa. En las entrevistas es interesante notar que en la localidad operaba un mercado de tierras fundamental para una época de desarrollo) y también es claro que la vivienda se resolvía mediante la auto-construcción. Ambos aspectos están enmarcados en la institución familiar.

*“mi tía que vivía enfrente que... primero vivía mi tía antes de mi padre construir.... y... fue cuando ella lo incentivó que por qué no compraba allí cerca de casa de ella...que era cuando se había ... estaban los terrenos decía ya para la venta y él compró...cruzando la calle cruzó y compró y edificó ahí... bueno.” (PRG80E01)*

**Tabla nº 1. Características de las paredes y techos em las viviendas de Plácido Rosas según el Censo de 1963. En porcentajes**

	Planchada	Ligero con cielo raso	Sin Cielo Raso	Paja	Total
Ladrillos y bloques	0.0	29.4	4.9	11.8	46.1
Madera, zinc	0.0	1.0	0.0	1.0	2.0
Barro	0.0	1.0	1.0	50.0	52.0
Total	0.0	31.4	5.9	62.7	100

**Fuente:** elaboración propia con base en microdatos de viviendas del Censo de 1963 de la Dirección General de Estadísticas y Censos.

Ahora bien, las entrevistas poco hacen referencia a la construcción de las viviendas, o a la calidad constructiva. Esto es contradictorio con la información provista por el IV Censo de 1963. Según este, en la localidad se registraron 102 viviendas, lo cual implicaba que en promedio vivían 3.7 personas por vivienda. En promedio, cada casa tenía 4.7 habitaciones y la mediana era de 5. El hacinamiento caracterizaba al 34.3% de las viviendas. Esta tasa, sin embargo, era la más baja entre las localidades estudiadas e, incluso, fue más baja que en la ciudad de Melo. La calidad constructiva de las viviendas resultaba deficitaria para más de la mitad de las viviendas conforme al patrón vigente en aquel momento. El 50% eran ranchos de paja y barro.

### C.3. Frontera, migración y servicios

La *frontera* de los años 50 se muestra como una realidad nítida próxima, a pesar de que la localidad no es conurbada. Es de recordar que Jaguarão se encuentra menos de 50 kilómetros, y que es una capital municipal centenaria, en el camino hacia Arroio Grande, Pelotas y Río Grande. Históricamente ha sido un territorio de importante movilidad y de trasiego. Bentos Goncalvez, tuvo estancia en Cerro Largo, residió en Melo durante la Cisplatina; y Aparicio Saravia fue líder luego de Gumercindo en la Revolución de los Maragatos (1893-1895).

La primera referencia es familiar. Las familias tanto en la campaña como en los pueblos estaban emparentadas, tienen orígenes que identifican directamente como brasileros:

*“El padre de mi abuelo era de Brasil...para ese lado de Pelotas...para ese lado de ahí. Y había tenido este... otro matrimonio. Por eso nosotros tenemos familia brasilera también...porque tenemos... yo tengo primas hermanas que son brasileros...porque eran del primer matrimonio de... de mi abuelo.”* (PRG80E02)

Sin embargo, en las entrevistas no relevamos menciones relativas a la frecuencia con que las familias se visitaran (por ejemplo, anualmente o en algún evento). La referencia a *parientes contemporáneos* resulta más informativa que evocativa de encuentros. No hallamos tampoco, referencia a intercambios, donaciones o prestaciones recíprocas que hubiera habido en aquella época.

La segunda referencia a la frontera tiene que ver con servicios. El tren llegaba a Río Branco y la localidad proveía de Educación Secundaria, Técnica y distintos servicios de salud. La atención odontológica se realizaba en Jaguarão, tal como sigue ocurriendo ahora. No hay referencias claras respecto al abastecimiento de alimentos y otros bienes brasileros, aunque podemos suponer que eso era así. Más bien se podría decir que hallamos una imagen débil de la relación entre frontera y Plácido Rosas.

*“Sí, venían acá a Río Branco a llevar cosas. Si vos compraba algo...yo me acuerdo que mi padre compraba... la semilla para plantar en el campo...y compraba en Vergara. Y iba a Vergara...y después le mandaban. [...] Mi padre tenía mucho contacto con Vergara. Porque además... el compraba todo en Vergara... y las cosas para el campo, porque en mi casa se plantaba muchísimo, había muchas plantaciones.”* (PRG80E02)

Vergara y sobre todo Treinta y Tres, son lugares más importantes a la hora de obtener servicios de salud y educativos. De nuevo, importa recordar la frecuencia y facilidad de disponer de un motocar diario.

### D. Finales de los 70 en Placido Rosas

Las fuentes bibliográficas y administrativas, así como nuestro estudio anterior sobre la provisión pública de bienestar no muestran grandes cambios significativos entre los cincuenta y los setenta en la localidad. Sin embargo, la región experimentó el gran cambio productivo de la generalización del cultivo del arroz.

En el contexto de una sociedad que continuó su modernización, con la extensión de la educación obligatoria a la Secundaria, la extensión de la cobertura eléctrica, los avances en la salud, y el dinamismo de algunos sectores agroeconómicos, aquel estancamiento podría haber tenido un significado de privación relativa creciente para la población.

*Ilustración 11. El motocar entrando en la estación de Treinta y Tres.*



#### *D.1. La atención primaria de salud*

Las entrevistas permiten configurar un panorama de deterioro con la década de 1950. Hacia mediados de los setenta, Placido Rosas ya no tendría “médico” residente, por lo que la atención profesional debía ser procurada en Vergara o en Río Branco.

La Policlínica que había funcionado con gran ascendencia y reconocimiento en la población décadas atrás, había cambiado su ubicación. El rubro para arrendar y mantener la casa habría dejado de estar disponible, por lo que el servicio había pasado a funcionar en el predio de la propia enfermera: “*un ranchito, ahí en la esquina [calle] Juan Rosas y 1º de mayo*” (PRG60e02). Esta persona habría trabajado también hasta fines de la década, siendo bastante mayor cuando se retiró. No hay relatos sobre una sucesora, sino hasta los noventa; ese vacío permite hipotetizar que tampoco hubo una continuidad en la atención de enfermería en la modalidad de residente local.

Otra constatación que se tiene de las entrevistas es que los habitantes del pueblo ya tendrían naturalizado que debían viajar para atender su salud en Río Branco. Estos traslados no habrían sido exclusivamente a Río Branco, sino que incluso se llega a Melo. En este marco más general, una de las prácticas que se observan es la hospitalización del parto. No hay relatos en

las entrevistas, de que los habitantes pudieran considerar la alternativa de Vergara o Treinta y Tres.

Sin embargo, viajar a Rio Branco no era sinónimo de atención en Salud Pública. Por el contrario, de los relatos se puede inferir una segmentación entre los usuarios según ingresos y derechos sociales. El sector mutual, ya establecido en Río Branco, es preferido, por su ambiente de paz y confianza, ante la desconfianza expresada de la atención en Salud Pública.

*“Pero yo no lo hacía... porque yo no lo hacía, no, digo que, si yo fuera a la policlínica, tenía el control ahí que las mujeres acá lo tienen [CAMCEL]... hay una partera que viene que sé qué hace todo cosas (...).” (PRG45e03).*

Subsiste, empero, el problema del traslado. Son pocos en el pueblo que tienen un vehículo privado, el primero habría llegado en 1940, por lo que en casos de urgencia debe apelar a la solidaridad del vecino para el traslado, una práctica a la que ya existían referencias de las décadas anteriores. Las cuestiones logísticas del desplazamiento (el alojamiento, la alimentación) y el acompañamiento son resueltos a través de familiares que “vivían allá”, ya sea directos o “madrinas” (PRG60e01).

Es de observar que las entrevistas permiten inferir que una parte de los partos aún se hace en domicilio y atendidos por matronas, pero, ya eso no es “lo correcto”, lo “naturalmente pautado por la sociedad”. En esto han cambiado los actores y, por tanto, la jerarquía de saberes.

## *D.2. Vivienda*

A fines de los años setenta, el modo de acceso a la vivienda, y por tanto la titularidad para satisfacer esta necesidad básica, era similar al que se observó en el Período I: procedimientos privados mercantiles (como la compra del solar, la herencia), o comunitarios y familiares (comodato, herencia). La autoconstrucción aparece como un procedimiento material para “tener la casa propia”, aunque es notorio que varias casas de la localidad fueron proyectados y posiblemente construidos por albañiles y constructores profesionales.

*“Siempre viví en la misma casa. Bueno, o sea, los lugares que, por ejemplo, salíamos a trabajar, pero la casa de nosotros era... íbamos y veníamos acá. Esta casa lo hicimos nosotros. [...] Fuimos haciendo nosotros nomás con el trabajo, nosotros y pronto. Era de mi suegro acá, acá vivió mi marido toda la vida. Mabel siempre le hacen la historia, pues está la amiga con él y hacen tiene 70. Hace y 9 años tenías mira... 60 y 1 años, pero..acá en este lugar.” (PR5G60E01)*

Esta continuidad en las propiedades que se reporta en la entrevista, la observación de las viviendas en la localidad y el comentario del surtimiento de MEVIR, permite comprender mejor la información aportada por el Censo de Población y viviendas de 1985. Ese año se registraron 156 viviendas en la localidad, de las cuales solo 6 estaban de desocupadas totalmente y 22 desocupadas temporalmente. La población residente permanente ocupaba, por lo tanto, el 82% de las viviendas de la planta urbana. La caída en la población total entre 1975 y 1985 (vide supra sección B) podría ser una explicación plausible de las viviendas vacías y de una parte de las desocupadas temporalmente.

Otro dato importante que surge del Censo es el peso de las titularidades precarias como el comodato (22.4%) y de la ocupación de hecho (14.1%): un tercio de las viviendas.

El Censo informa que, de las viviendas ocupadas, 26 (20.3%) eran casas de barro y paja. Otras 37 (28.9%) eran de mampostería y techo de paja. En consecuencia, la mitad de las casas habitadas presentaban una propiedad que la política de vivienda establecida en 1968 había definido como “insalubre”. En comparación a 1963, la calidad constructiva del stock de viviendas permanece también inmutado.

Según una publicación interna de MEVIR correspondiente al año 1984, en esa fecha se habrían iniciado gestiones para la construcción. En las entrevistas no hubo referencias superlativas ni extensas a la obra, el proceso de postulación, la ocupación ni tampoco, a las externalidades. Como ya se indicó, la Intendencia dirigida por entonces por Nin Novoa, exoneró de aportes a la obra por resolución de 1989.

Uno de los entrevistados recordaba con total claridad la integración de la Comisión que se creó al comienzo de los ochenta para postular. Su presidente y tesorero fue el Juez de Paz Marcos Godiño. La gestión resultó en conseguir tres manzanas de la localidad: una de ellas estaba ocupada por la cancha de futbol y las otras dos tenían la condición de baldíos. En ellas se construyeron 38 viviendas y el salón comunal. Una de las viviendas, por negociación del Juez, fue destinada a ser la nueva sede del Juzgado de Paz.

### *D.3. El Estado, la luz y la orientalidad*

En varias de las entrevistas, fue surgiendo un relato de la visita que hiciera el Dr. Aparicio Méndez, en ese momento presidente de facto, conjuntamente con el Gral. Gregorio Álvarez, jefe de la División de Ejército IV y del Cnel. Barreiro, Intendente de Cerro Largo. En esa ocasión, se habría colocado la Placa conmemorativa a Juan Rosas en la Plaza (Véase ilustración N°2) y se habría inaugurado el servicio eléctrico.

*“O sea, desde el 85 más o menos empezó la electricidad y el agua de OSE unos años más adelante” (PRg45e01)*

*“Un atraso bestial había, en un atraso porque no había, no había nada ni luz. No había nada, lo escuchado porque cuando yo me casé, si cuando me vine a vivir había si” (PRg60e02)*

*“Cuando llegó la luz, cuando llegó el agua, todo eso yo vivía porque estaba allá. [...] ¿Te acordás de Apareció Méndez? ¿El viejo, presidente Aparicio Méndez? Aparicio Méndez fue el que votó la luz...acá en Plácido. Fue a una reunión que inauguraron cosas de Juan Rosas y no sé qué...y fue que vino la luz al pueblo. Fue una cosa así fantástica. [...] Yo creo que venía de Vergara a las líneas.” (PRg80e02)*

La línea de alta tensión de 60kv interconectaba Treinta y Tres con Río Branco, y desde Treinta y Tres conectaba al Sistema Nacional. La estación reductora se ubicó en Vergara, desde donde se distribuía a Plácido Rosas (UTE, 1984, pp. 11,18).

Si ya la provisión de electricidad fue un hecho trascendente, la visita presidencial acompañada por la nominación de la escuela Nº 29 (el Decreto Ley Nº15138), terminó de revestir de *orientalidad* al acontecimiento. Es de recordar a la pretensión refundacional que tuvo la Dictadura entre 1975 y 1980, que comenzara precisamente con el “Año de la Orientalidad” recuperando el aniversario 150 de la Cruzada Libertadora.

#### **D.4. Una oportunidad laboral para las mujeres**

A principios de 1980 comienza a funcionar un núcleo cooperativista de Manos del Uruguay conformado por mujeres jóvenes. Siguiendo la filosofía fundacional de Manos, este emprendimiento acopia los saberes transmitidos y heredados por generaciones de mujeres; algo muy importante en una región en que la cría de ovejas fue muy importante.

La cooperativa Dragón se especializará en tres tareas artesanales, que requieren trabajo intensivo: el teñido manual de la lana, el acondicionado de las madejas y el tejido de alfombras. La cooperativa se llama CAUVA y tiene sede en Río Branco. En esta ciudad se hila a rueca y de ahí viene la materia prima.

La cooperativa perdura luego de este comienzo, incluyendo en los dos mil a la tercera generación de artesanas (Manos del Uruguay, 2016).

### **E. Principios del siglo XXI en Placido Rosas**

El período III de nuestro estudio abarca desde 1995 a 2004, correspondiéndose el decenio de las presidencias de Julia María Sanguinetti y Jorge Batlle. Hubo un importante impulso a ciertas políticas sociales tradicionales del “batllismo” como la educación pública, los préstamos para las viviendas a través del Banco Hipotecario y la telefonía, a la vez que se dieron algunos pasos para una reforma de la Administración de los Seguros de Salud del Estado (ASSE), cuando este ente era un servicio desconcentrado del Ministerio (MSP - ASSE, 2002). Sin embargo, es de notar que las poblaciones objetivo de estas políticas, fueron fundamentalmente urbanas, con pocas y reducidas excepciones.

#### **E.1. La atención de salud a inicios del siglo XXI**

Los relatos que hicieron nuestros entrevistados sobre esta materia no muestran grandes clivajes o hitos distintivos que marquen una diferencia entre el tiempo actual y lo ocurrido hace 20 años, con una sola excepción: el nuevo edificio de la policlínica.

El tema de la atención primaria de la salud es una de las principales preocupaciones de los habitantes de Plácido Rosas. Ha emergido y se ha definido con claridad un diagnóstico que destaca cuatro grandes carencias: un médico permanente en la localidad, una enfermera radicada, una farmacia y los horarios. La consulta, cuando esta se concreta, es valorada como insuficiente o inoportuna.

*“yo nunca lo llevo ahí, porque el [médico] viene, pero nuca te enteras...porque viene una vez por semana, una vez cada 15 días. Que viene un médico algo pero... tenes que, no sé, adivinar*

*que te vas a enfermar para cuando viene... anotarte sino no te van a atender y nunca te enteras cuando viene... y ta..." (PRg45e01).*

Un tema que se recalca y que se contrasta, es la ausencia de un enfermero residente. Quienes han venido atendiendo en los últimos años, viajan desde Río Branco. Hace su horario, como corresponde, pero este cumplimiento no es lo que las personas, en particular las mayores, esperan. Su demanda es que hubiera atención de 24 horas, y que se pueda consultarle ante la persistencia de alguna dolencia o de una urgencia.

*"Tener que ir; acá el enfermero acá funciona más o menos, nunca te quiere atender. Siempre está..." (PRg45e04).*

*"Antiguamente había una policlínica, más chica y si... por lo menos siempre tuvimos enfermeros, o sea, era residente, vivía acá el enfermero. Cuatro horas atendía a las personas. Si te pasaba algo, recurriás al enfermero" (PRg45e01).*

Sin embargo, es importante interpretar que la crítica no solo es al horario o a su condición de viajante, sino a la *práctica de enfermería que realiza*. Es decir, a los procedimientos que la administración de Salud autoriza a los enfermeros como parte de su perfil y su formación. Y el tipo de atención que el MSP y luego ASSE dispusieron hacia principios de los dos mil que podría hacerse en una Policlínica del nivel de gestión 1 (MSP - ASSE, 2002). Como dijo uno de los entrevistados mayores: "no los dejan ser más que enfermeros" (PROIe02).

*"Mi hijo le dio... cuando era bebé la doctora le mando la leche a tomar y yo estaba trabajando, la niñera le cortó la leche con agua y menos mal que la cortó, le dio una intolerancia a la lactosa, una alergia. Una alergia brava, que se hinchó todo, quedó deforme y lo tuve que llevar a Vergara que era el lugar más cerca. Ahí le dieron un inyectable y me preguntaron por qué el enfermero que no me había acompañado en el auto... porque somos todos un pueblo acá, somos unido. [...] no te cuesta acompañar a un bebe en el... no le tomo la fiebre, no le tomo el oxígeno, la sangre nada." (PRg45e04)*

El sistema se completa, en sus carencias, con la ausencia de un servicio de traslados ni siquiera de un vehículo habilitado para traslados (como hubo en otros pueblos) a la que pudiera echársele mano.

El tema de los medicamentos también aparece como una queja, aunque es difícil identificar a partir de qué año se ha vuelto problemática. Aquí tiene que ver con la incorporación en ASSE de un sistema informático que funciona vía web, para la solicitud y expedición de medicamentos. Según algunos referentes, estaba en funcionamiento en 2008. La consecuencia de este tema es que el acceso a medicamentos de uso frecuente resulta en un trámite tedioso, y el acceso a medicamentos y otros materiales de curación puede resultar imposible si se requieren de urgencia en estas localidades alejadas de las farmacias centralizadas: "Medicamentos también, tenés que ir a Río Branco. Acá no te dan medicamentos, no hay, no tenemos una ambulancia y la necesitaríamos" (PRg45e04)

Por lo tanto, los traslados a los Centros Auxiliares de Salud de Vergara o de Río Branco siguen siendo frecuentes. La renovación de la medicación regular requiere ese traslado, tanto como la atención de urgencias.

La necesidad de una ambulancia se ha transformado en una reivindicación. En el pueblo hay una movilización para conseguir una ambulancia que pueda hacer los traslados de forma segura a Río Branco en caso de que suceda algún accidente. En nuestra visita, encontramos la petición para firmar tanto en un almacén como en una barraca.

*“No yo no accedo, pero sé de acá de la familia y la familia de acá que acceden al dentista, que acceden al centro de salud, ecografías ese tipo de cosa. Acceso de laboratorio, análisis eso lo hace un particular y lo hacen en Yaguarón.” (PRG45e03)*

Un elemento interesante en la atención de la salud en las últimas dos décadas es el incremento tanto en la frecuencia como en la legitimidad que tienen las consultas a profesionales e institucionales brasileñas de Jaguarão. Los traslados no solo cubren la necesidad de atención de medicina general, ginecología, pediatría o urgencias, sino también odontología y otras especialidades donde la disponibilidad de especialistas es escasa, o la relación costo/demora hace muy perjudicial la espera. Por ejemplo, la entrevistada 3, relata que existe varias personas que se atiende en Yaguarón, especialmente, el acceso a ecografías, laboratorios y dentista, ya que el costo de la consulta o de los análisis es mucho más barato que la que se puede conseguir en Río Branco. No relevamos con precisión en las entrevistas si el procedimiento para el acceso es de tipo mercantil o de tipo ciudadano, es decir, si quienes se atienden en Jaguarão haciendo uso de derechos adquiridos en el Sistema Único de Saúde (SUS).

### ***E.2. La vivienda luego de MEVIR***

Según una de las entrevistas realizadas, la aspiración de la Comisión creada para organizar la construcción del MEVIR, también se movilizó para postular a un segundo plan, cuando aún no habían sido entregadas las viviendas del primer plan. “Era más fácil asegurarse cuando aún estaban construyendo” (PROIe01). Según el entrevistado, personalmente se hizo cargo de completar más de 40 solicitudes y entregarlas. Sin embargo, el segundo plan no fue aprobado en aquel momento ni tampoco en los años siguientes. Reflexionando sobre el fracaso de la iniciativa, alegó un “problema con la propiedad de las tierras” cuyas características no llegó a determinar pero que contrastó con la relativa facilidad con que se habían conseguido los predios del primer Plan por haber sido “baldíos” (PROIe01).

Veinte años sin una nueva movilización pro-MEVIR en una localidad con una experiencia exitosa es un dato interesante. ¿Había déficit de viviendas en cantidad o en calidad? Conforme al VIII Censo de Población de 2011, en la localidad existían 169 viviendas ocupadas, 13 viviendas más que en 1985. De aquel universo, solo tres tenían paredes de barro y una sola era un típico rancho de barro y paja. Restan en la localidad, 21 viviendas que por su estructura podría calificarse de precaria. El cambio en 26 años es muy impresionante: se han erradicado la vivienda insalubre y razonablemente ésta se la explicación más clara para la caída en la pobreza.

### E.3. La frontera y la doble chapa

Por más que Plácido Rosas se encuentre a 40 km aproximadamente de la frontera, la influencia del mercado y de los servicios en la vida cotidiana es más que palpable, está a la vista y de una forma superlativa que no se halló en las entrevistas sobre los períodos pasados. Es de destacar que, si bien este significado práctico no ha sido constante desde el cierre del ferrocarril, esto no impidió la conexión y la actividad. No solo son incentivo los mejores precios relativos sino como alternativa a la carencia de servicios ofrecidos en la ciudad.

*“no se si es tan... o sea... tenemos esa costumbre ¿no? Que todo lo solucionamos en Yaguarón porque si vas a comprar algo no solo que es más barato, sino que encontra más cosas que quizás que en Río Branco”. (PRg45e01)*

Hay también otras posibilidades que no requieren el viaje individual a Yaguarón. Al ingresar a los comercios de la localidad la presencia de la frontera es inmediata. Los productos traídos de Brasil están mezclados con los formales uruguayos en un mismo anaquel. Los precios también son sensiblemente más bajos, con lo que la canasta básica se puede comprar en la localidad sin viajar.

Finalmente, importa rescatar aquí que la Ley Nº17659 “Acuerdo entre el Gobierno de la República Oriental del Uruguay y el Gobierno de la República Federativa del Brasil sobre Permiso de Residencia, Estudio y Trabajo para los Nacionales” sólo incluyó a Río Branco y Aceguá como localidades fronterizas de Cerro Largo. La noción de *frontera* quedó restringida a la noción de ciudad conurbada, distinto a lo que se hizo para el Departamento de Rocha que incluyó localidades no conurbadas y hasta 23 km de la línea (v.g. La Coronilla). La omisión o restricción impuesta por esta categoría parece contradictoria con la historia propia de esta localidad y en general de los pueblos de la Laguna Merín.

## F. Síntesis de hallazgos

Plácido Rosas fue seleccionada para este estudio de casos sobre bienestar en localidades intermedias y pequeñas de la frontera en razón de fundación informal a principios del siglo XX, su tamaño pequeño, de su ubicación geográfica alejada de la frontera y su carácter de pueblo ferrocarril. Estas propiedades se hipotetizaban que podrían condicionar no solo la estructura local de bienestar provista públicamente a mediados del siglo XX, sino la evolución que pudo haber tenido.

En términos generales, la descripción se focalizó en tres períodos históricos: (I) el final del neobatllismo (1955-1960); (II) la etapa refundacional de la Dictadura Militar (1976-1981); y (III) el ensayo de desregulación del mercado y re-estructura hacia un estado focalizado impulsado durante la segunda presidencia de Sanguinetti y los comienzos de la presidencia de Jorge Batlle (1995-2004).

Los dos vectores de bienestar estudiados, la atención primaria de salud y la vivienda, mostraron en términos generales, que la precariedad de la prestación pública (en el primer caso) y la

ausencia (en el segundo) fueron solventadas con la movilización de muy diferentes recursos y resultados por parte de los habitantes de la localidad. A su vez, estas diferentes fuentes de bienestar tuvieron relevancia y participación diferentes en cada período histórico estudiado.

En el primer período de estudio, la precaria atención médica profesional de salud en la localidad fue compensada por dos vías diferentes. Por un lado, los pobladores acudían a consultas en los centros de salud de las vecinas villas de Río Branco o de Vergara (pequeños hospitales rurales como eran denominados en la época), o en caso de mayor gravedad, al Hospital de Treinta y Tres. Su condición de pueblo ferrocarril contribuyó a esta estrategia al punto que también se observó en el segundo período, y se volvió un problema cuando el tren fue suprimo en 1987. Por otro lado, la localidad contaba en los años cincuenta con *mujeres de la comunidad*, agentes depositarios de saberes ancestrales de curación (vencedores, manos Santas, curanderos) que gratuitamente prestaban sus servicios. La familiaridad o la vecindad legitiman el pedido de auxilio o más estrictamente proveen de titularidades de bienestar. También existían *matronas* que, por experiencia de vida, prestaban luego su auxilio a otras parturientas; también la familiaridad o la vecindad fundamentan esta disponibilidad.

El caso de la vivienda, en cambio, no registra ni en las entrevistas ni en otros documentos consultados, una provisión social y no pública. Las entrevistas no registran particularmente cómo accedían a la vivienda quienes carecían de los recursos financieros para la compra o el arrendamiento, o de quienes no eran herederos de viviendas. Podría inferirse que esto no era problema para el primer período. El análisis del Censo de 1963 reportó que el acceso a la vivienda por vía de fuentes no mercantiles era marginal, con lo que la triangulación entrevistas-censo eran fundamentaba la inferencia. Pero, para 1985, la situación parecía haber cambiado. Los ocupantes no mercantiles (de hecho o con permiso) representaban una proporción superior a los propietarios y los arrendatarios. No en vano, unos años después se inaugura MEVIR. La presencia de la vivienda social pública fue la solución ante las “fallas del mercado” y la precariedad de las fuentes comunitarias.

El tercer período de estudio, encuentra a la localidad en un contexto meso-regional transformado: Plácido Rosas está inserta económicamente en la cuenca arrocera de la Laguna Merín, a la vez que la participación del sector ovino en el mercado de trabajo se ha contraído a una proporción marginal. La Educación Básica se ha extendido al Ciclo Básico de Educación Media y la atención de Salud está consolidada en un Policlínica de ASSE con turno diario de enfermería y rondas de médico general, ginecólogo y pediatra, así como odontólogos. La atención primaria de salud está completamente medicalizada en los tres momentos considerados: el embarazo, el parto y la primera infancia. Encontramos pocos registros actuales sobre saberes ancestrales. No hubo un nuevo MEVIR desde 1989, lo cual podría hacernos pensar que existiría una demanda satisfecha por la vía del mercado. Sin embargo, el Censo de 2011 mostró que un tercio de los hogares eran ocupaban la vivienda con otros títulos o sin títulos. La estructura local de bienestar se da diversificado y se agregaron nuestras prestaciones, tal como los CAIF desde los noventa, pero esa diversificación parecería imponer límites y generar conflictos. Las mujeres encuentran oportunidades laborales en esta reorganización del trabajo, porque aumentan los empleos “típicamente femeninos”. Pero, sin

viviendas sociales no parecería factible que las nuevas parejas pudieran acceder a una casa propia con facilidad.

El Plácido Rosas del 2000 ya no asienta su identidad colectiva en los atributos laborales o comunicacionales, propios de hace dos décadas atrás. En alguna medida, “ha cambiado”. Pero, paradójicamente, a medida que ha ido cambiando la producción social del espacio, a la vez, las categorías con que se lo representa, recurren insistente en el origen heroico de Juan Rosas y su vínculo con la Cruzada Libertadora. Porque, dicho sea de paso, entre los más viejos, el pueblo se sigue llamando “Dragón”.

## 8. Río Branco

*Andrés Wilkins Masse, Mauricio de Souza Silveira, Tabaré Fernández Aguerre*

Quien se aproxima a Río Branco, sea lector interesado en la historia o turista, no saldrá de su asombro al ir enterándose de que esta localidad, que reivindica a la fecha 233 años de existencia, ha tenido cuatro nombres y tres fundaciones a lo largo de su historia. Esta singularidad, además, está destacada icónicamente en tres de las esquinas de la plaza Artigas, la principal o tradicional. Según se aprecia, la localidad fue creada como “guardia militar de frontera” con el nombre de “Arredondo” en 1792, pero en la otra margen del río, en el denominado por los españoles como “cerro Etchenique” según narrara Félix de Azara en su recorrida por la frontera (1836). En 1801, la Corona la habría elevado a la categoría de “pueblo”. En 1853, por Ley N° 330, se le renombra “Artigas” y se la asciende a la categoría de “villa”. El 31 de agosto de 1915 es promulgada la Ley N° 5330 por la cual la localidad recibe el nombre de Río Branco.

Sin embargo, a poco de andar, uno descubre un cuarto nombre en la historia local; San Servando. En dos notas publicadas en el semanario digital “La Mañana” los años 2021 y 2023, presentan y reivindican esta “villa” que, conforme a los datos aportados por nuevos trabajos, habría sido el gran poblado a orillas del Yaguarón en la década durante más de 15 años<sup>54</sup>. En 1831, El primer Presidente de la República, Fructuoso Rivera, encomendó al entonces Comandante de la Frontera, Cnel. Servando Gómez. a repoblar el paraje refundar el pueblo, recibiendo por nombre el santo del comisionado. Geográficamente, el paraje donde fue establecida la villa dista de la ahora ciudad unas pocas leguas al sur, están en campos privados y ningún vestigio es visible a simple vista.

Río Branco detenta otro rasgo de identidad, de dimensión monumental: el puente Mauá sobre el río Yaguarón, el primero binacional y ferroviario, y cuando se erigió hace un siglo, también fue el más grande de Sudamérica. El presente capítulo presenta un resumen del informe del estudio de casos realizado sobre de Río Branco, una de las ocho localidades fronterizas uruguayas estudiadas en el Proyecto durante el trabajo de campo realizado entre marzo de 2022 y noviembre de 2023.

---

<sup>54</sup> Berruti, Lorenzo, “Villa de San Servando: La Historia de un pueblo desaparecido”, *La Mañana*, 2 de febrero de 2025. Recuperado de: [Villa San Servando: La historia de un pueblo desaparecido | La Mañana](#) [visto: 12/02/2025].

El presente capítulo presenta un resumen del informe del estudio de casos realizado sobre de Río Branco, una de las ocho localidades fronterizas uruguayas estudiadas en el Proyecto durante el trabajo de campo realizado entre marzo de 2022 y noviembre de 2023.

El análisis procede sobre fuentes de información tanto secundarias como primarias. Entre las primeras están los Censos de Población (1963, 1985 y 2011), registros administrativos, memorias institucionales (de Primaria, Secundaria, UTE, MEVIR, MPS, ASSE y BPS),

*Ilustración 1. Fotos de las esquinas de la plaza Artigas*



**Fuente:** fotografías tomadas por el equipo de investigación (2024).

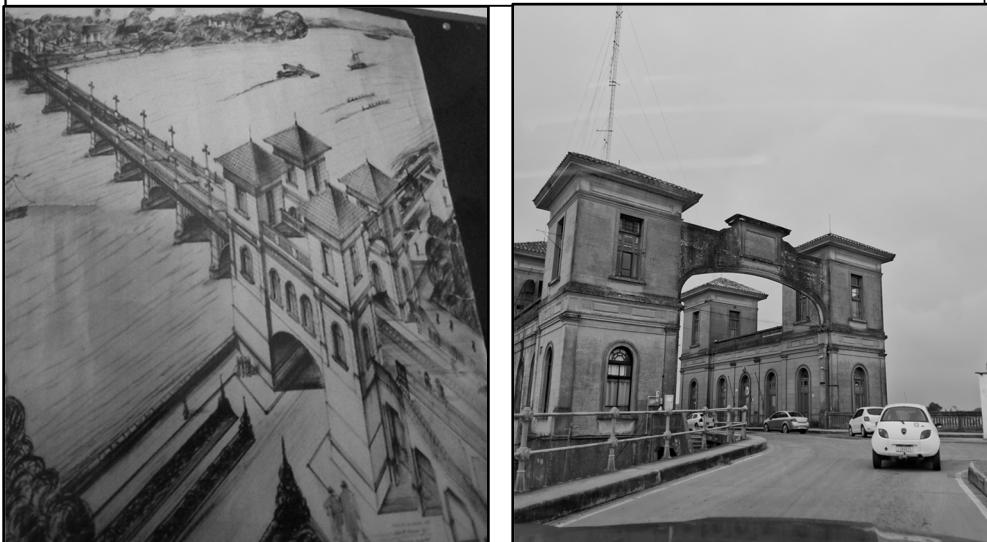
normativas y bibliográficas. Las fuentes legales específicas consultadas incluyen; Leyes de Indias, Reglamento para el Trazado de Pueblos y Colonias (1877), Ley de Centros Poblados (10723), y Decretos de la Junta Departamental.

Varias fuentes bibliográficas secundarias aluden a este territorio y la localidad, comenzando por el “Diccionario geográfico del Uruguay” de Orestes Araújo (1912), cuya primera edición fue de 1900. Borba-Eguren (2022) lista varios historiadores locales e impulsores de la construcción del acervo patrimonial departamental, comenzando por Saviniano Pérez y su “Cartilla geográfica de Cerro Largo con Noticias históricas y Datos estadísticos de Cerro Largo” de 1903, la tarea institucional de José Apolinario Pérez entre 1946 y 1950, y la más reciente historiografía local publica por Víctor H. Ganello y Germán Gil Villamil (1982). Nos apoyamos también en la obra de Jorge Muniz-Cuello (2020; 2017) Aníbal Barrios Pintos (2009) ha recopilado la síntesis más elaborada sobre la localidad. Hallamos dos documentos publicados en ocasión del 175 y 200 aniversario (Aicardi-Alejo, 1992). En estas fuentes primarias y secundarias, la información específica sobre salud y vivienda es escasa. Las

fuentes primarias están conformadas por entrevistas realizadas, principal aunque no exclusivamente, a mujeres residentes de la localidad pertenecientes a tres generaciones: (a) circa 80 años; (b) circa 60 años y (c) circa 45 años. Aquellas fueron realizadas en dos etapas: marzo y mayo de 2023. Encontramos en la web, valiosos artículos y videos sobre San Servando con base en los estudios de Martín Bueno, Juan Carlos Muñiz y Elías Pereira. Finalmente, varias de las dudas fueron comentadas con Jorge Muñiz-Cuello. A ellos nuestro agradecimiento.

La síntesis está organizada en cinco secciones. La primera refiere a la ciudad y su geografía social y económica circundante; la segunda, a los antecedentes históricos, focalizando en las relaciones que el Estado tuvo en el poblamiento de la región. Las secciones tercera a quinta se ocupan de presentar la provisión de bienestar en salud primaria y en vivienda social para los tres períodos en estudio: al final del neobatllismo (1954-1958); al final de la Dictadura (1978-1981); y en los años 2000 al 2004 que marcaron la crisis del modelo neoliberal de los noventa.

*Ilustración 2. Croquis del proyecto de puente ferroviario (circa 1920) sobre el Río Yaguarón. Y fotografía actual de la cabecera uruguaya (2024).*



Fuente: Gentileza de Ivan Sosa. Autor desconocido (circa 1920)

## A. Población y geografía

La ciudad está ubicada en la margen derecha del río Yaguarón, límite natural con la República Federativa de Brasil. En la otra orilla, se encuentra la ciudad brasileña de Jaguaraño, capital del

municipio riograndense homónimo. Desde 1932, ambas localidades están unidas por el puente carretero y ferroviario denominado Barón de Mauá, en homenaje al empresario brasiler relevante a fines de siglo XIX tanto en Brasil como Uruguay, Río Branco es, estrictamente, una localidad fronteriza “conurbada” en los términos usados en esta investigación. Es decir, una localidad que colinda con otra localidad de otra nación, aun cuando esté separada por un río.

#### *A.1. Evolución demográfica*

Río Branco es una ciudad consolidada que, en 2023, se aproxima a los veinte mil habitantes, un indicador que la incluye en el pequeño conjunto de ciudades intermedias de Uruguay. Su evolución demográfica permite constatar dos propiedades relevantes. En primer lugar, la localidad ha sido siempre la segunda más habitada de Cerro Largo, luego de Melo. Pero su incidencia en el sistema urbano departamental aumentó con el paso del tiempo. Esto es visible a través de dos indicadores. Por un lado, en el crecimiento de su participación en la población total. Mientras en 1908, la población de Río Branco era algo más de la décima parte, para 2023 la concentración urbana es la quinta parte del departamento. Por otro, en la reducción de la primacía urbana de la capital, Melo, frente a Río Branco. Para 1908, la razón era de 9, en tanto que en 2023 es de 3.2.

*Tabla 4. Dinámica poblacional de Río Branco*

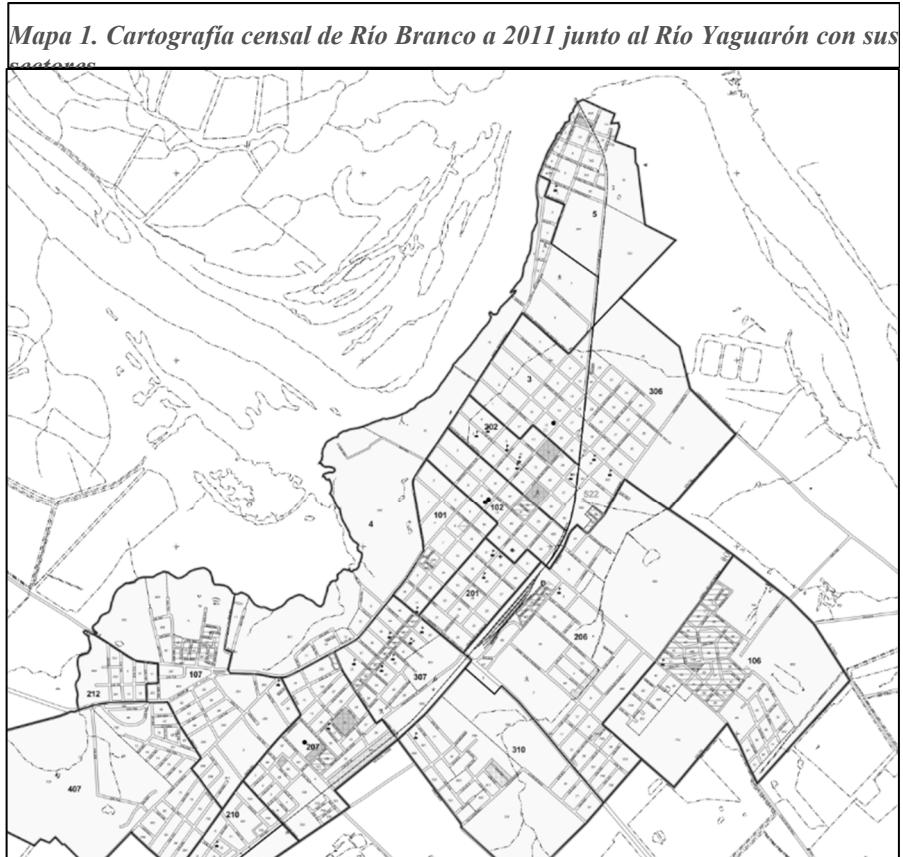
	1908	1963	1985	2011	2023
Población	866	4024	9261	14604	17379
Participación en la población de Cerro Largo (en %)	12.7%	13.0%	15.6%	16.4%	19.1%
Primaria de la capital sobre Río Branco (razón)	9.0	8.4	4.6	3.8	3.2
Cambio absoluto intercensal (en hab.)	3158	3158	3576	2389	2775
Tasa intercensal anual de crecimiento (en %)	na	2.83%	5.00%	1.20%	1.50%

**Fuente:** elaboración propia con base en información de los censos respectivos.

En segundo lugar, a lo largo de todo el siglo XX, Río Branco ha sido una ciudad en constante crecimiento poblacional, con tasas muy superiores al resto del país, mayores al 2.5% interanual. El salto más significativo se habría registrado en el período 1963-1985, en un contexto nacional caracterizado por una importante metropolitaniación (Montevideo y Maldonado) y concentración poblacional en localidades intermedias (en desmedro de las pequeñas). A nivel nacional, la ciudad tuvo una tasa intercensal anual de crecimiento entre las 10 más altas estimadas para localidades con más de 100 habitantes en 1963, correspondiente al 3.9% anual, a nivel departamental solo es superada por Aceguá que se acerca a 4.8 puntos porcentuales de crecimiento. Esta tendencia se mantendría para los períodos intercensales posteriores, aunque con un enlentecimiento para el siglo XXI.

Puede hipotetizarse que en los últimos cincuenta años el crecimiento de la ciudad superó la tasa de crecimiento vegetativo para los períodos respectivos. Entre 1963 y 1985, la población

pasó de 4024 habitantes en 1963 a 9261 en 1985. Los dos últimos censos, registran aumentos absolutos de población superiores a los 2 mil habitantes, magnitud que reviste importancia a la hora de analizar el stock, calidad y provisión de nuevas viviendas en la localidad. Sin embargo, es preciso tomar los saldos migratorios con cautela puesto son resultado tanto de movilidad interna al Uruguay, de movilidad de retorno al país, todo lo cual abre una descripción más compleja conforme lo señalado por Banegas y colaboradores (2023).



Cabe destacar que según los entrevistados a partir de la crisis económica producida por el confinamiento del COVID-19, los entrevistados afirman que existe una mayor migración hacia la localidad, dado que el costo de vida es menor que en otras zonas del país.

#### *A.2. El río y el diseño urbano*

Río Branco es una localidad junto a un río, pero no urbanísticamente “rivereña”. Al recorrerla no cuenta con una calle costanera o un parque junto a las márgenes. De hecho, para quien ingresa por la ruta N° 26, aprecia al Yaguarón solo por algunas pocas cuadras y a lo lejos, un poco antes de llegar al sector urbano de los *free shops* y del puente.

La geografía del río parece explicar esta propiedad. La margen derecha, uruguaya, es la más baja y, por esa razón, no fue la primera elegida para asentar la originaria guardia militar en 1792. Es un área baja, con un gran meandro generalmente inundable, con tierras poco aptas para construir.

En el mapa actual de la ciudad, una primera mirada del trazado urbano permite hacerse una idea sobre dónde se habrían fraccionado y amanazonado los solares urbanos de la “villa Artigas” creada por Ley y la zona sobre la denominada “Cuchilla”. Pero la extensión de la ciudad en dirección sureste, y en dirección oeste y norte, es más difícil de comprender.

A partir de las entrevistas y las observaciones realizadas, se podrían “modelizar” cuatro grandes sectores urbanos: (I) el comercial, (II) la cuchilla, (III) el sureste, y (iv) el oeste. Cada sector parecería tener diferentes orígenes históricos que repercuten en una diferencial locación de servicios y aplicación de diferentes políticas públicas.

El sector comercial está ubicado propiamente en la margen del Yaguarón. Tiene por eje la calle Gral. José Artigas. Desde comienzos de los noventa, en ella se ubican los grandes comercios, especialmente los *free shops*. Antaño estuvo el muelle. Está conectada al resto de la ciudad a través de la Avenida Centenario. La vieja ruta del ferrocarril que cruzaba al Brasil fue levantada para trazar la avenida que conecta la ruta N° 26 directamente al Puente Internacional Barón de Mauá. Conforme al Censo de 2011, en este sector habitaban 493 personas, es decir el 3.4% de la ciudad.

La Cuchilla sigue un diseño urbano regular, de tipo “damero”. Aquí se concentran la mayoría de los servicios estatales, entre los que se encuentra el Hospital de ASSE, el BPS, la UTE y la estación de ferrocarril. Las dos calles principales son Virrey Arredondo y José Antonio Gundín, que delimitan la plaza Artigas. La primera es asiento de varios restaurantes, tiendas y almacenes. En este sector está la Escuela N°12 y el predio de la Estación de la vieja Usina de la UTE. Conforme al Censo de 2011, en este sector habitaban 3666 personas, es decir el 25.1% de la ciudad.

La línea del ahora inactivo ferrocarril, divide esta zona céntrica con la zona sureste donde se han levantado alrededor de 10 nuevos barrios. Están conectados con la planta histórica por tres vías: Vapor Cebollatí, Joaquín de Paz y Camino El Fanal. Las sucesivas intervenciones de MEVIR se ubican en esta zona. Para toda esta zona, sólo localizamos una escuela primaria, la N° 138. Será importante mantener en mente esta distribución segregada de la interpretar para

las memorias de las entrevistadas sobre el acceso a la oferta de servicios. Conforme al Censo de 2011, en este sector habitaban 3744 personas, es decir el 25.6 % de la ciudad.

Al oeste y al suroeste, por un lado, el predio del Regimiento de Caballería N°7 y por el otro, la calle Vapor Cebollati establecen sendos límites simbólicos para varios nuevos barrios emergentes: Artigas, Nano Pérez, Justo Nieto, Cirilo Olivera, Raquel Pacheco, Mama Yinga y Yimico Techera. El eje es la ruta N°26. Tiene una gran superficie, y con escasos servicios. Es una zona densamente provista por el sector educativo, ya que se localizan aquí las Escuelas N° 18, N° 36 y la N° 144, el Liceo Dr. Aníbal Acosta Estapé y la Escuela Técnica de la UTU. También se ubica aquí una policlínica de ASSE y el Cementerio nuevo. Conforme al Censo de 2011, en este sector habitaban 6278 personas, es decir el 43.0 % de la ciudad.

#### *A.2. Un nudo de comunicaciones en la frontera*

Río Branco se encuentra equidistante de Montevideo y de Porto Alegre. Su geografía ha sido visualizada desde el siglo XVIII como un nudo de comunicaciones estratégicamente situado entre la región sur litoraleña de Brasil y el Río de la Plata, primero en un contexto de fronteras sin límites o de la “tierra sin fin” (Gil-Villamil, 1982, pág. 23). Primero fue pasaje del contrabando y ambición expansiva de los portugueses y por eso la instalación de la Guardia de Arredondo en 1792. Luego de la Guerra Grande (1842-1851), la paz y el comercio regional florecieron y de ahí la creación de la Villa Artigas (1853), a poco tiempo unida a la red de caminos de chasques, carretas y diligencias a Montevideo (Baracchini, 1977).

Su posición estratégica en las comunicaciones fue jerarquizada con la aprobación de las leyes ferrocarrileras en Uruguay, primero y con la interconexión a través del puente, gran proyecto esbozado por Juan José de Castro, distinguido funcionario del Ministerio de Gobierno, a fines del siglo XIX (Castro, 1893). En 1884 fue promulgada la Ley N°1751 que estableció el trazado del Ferrocarril al Noreste, “de Montevideo a Artigas”. Recién en 1910, luego del Tratado de Límites, ambos estados acordaron la construcción y financiación uruguaya de la obra del puente, conectándose la línea Nordeste con la línea sur de la Estrada Sao Paulo a Río Grande, a través de la Estación Basilio. El proyecto que concluiría en 1930 y dos años después se habilitaría el último tramo del ferrocarril y la interconexión 1932 (AFE, 2010). Desde su inauguración la línea compartió el estancamiento, luego la agonía y el cierre de líneas que tuvo el ferrocarril tanto en Uruguay como en Río Grande. La línea de pasajeros Río Branco Montevideo fue deshabilitada en los primeros ochenta y mucho antes la ferrovía desde Jaguaraño a Basilio. (Araya, Bertino, Díaz, & Torrelli, 2013; Ueda; Forneck & Rocha, 2020). El papel del ferrocarril en la provisión del bienestar público será motivo de comentarios en cada uno de los períodos que analizamos más abajo.

En los años cuarenta, el Estado comenzó la construcción de dos carreteras, siguiendo las sendas de los antiguos caminos reales de Melo a Arredondo (Ruta N°26 “Gral. Leandro Gómez”) y de Treinta y Tres a Villa Artigas (Ruta N° 18). La distancia a la capital departamental es de aproximadamente 90 km. El recorrido en ómnibus de línea demanda hora y media. y está servido por varias empresas. Es de recordar que aquella ruta fue resultado de la planificación desarrollista que el Ministerio de Obras Públicas impulsara en tiempos del Primer Colegiado

Blanco (1958-1962). Hasta mediados de la década del 60, la ruta no estaba bien delineada y era un camino solo mejorado. A través de la Ruta N°18 la ciudad se conecta con la ciudad de Treinta y Tres, distante a 126 km y a la cual se demoran aproximadamente dos horas en bus. Entre ambas ciudades se ubica la localidad de Vergara, la segunda en tamaño del Departamento de Treinta y Tres, y centro del área arrocera. Tomando en Treinta y Tres la ruta N°8, Montevideo se encuentra a 412 km y demanda cinco horas de viaje.

Desde Jaguarão, la ruta federal Bentos Gonçalvez (BR-116), conecta Río Branco con Pelotas (144 km) y Porto Alegre (392 km), pasando por varias capitales municipales del litoral de las lagunas Mein y de los Patos. A la primera ciudad se demora hora en media, en tanto que a la capital de Río Grande do Sul demanda unas cuatro horas y media.

#### *A.3. El área de influencia*

Conforme a las definiciones adoptadas, no resulta simple delimitar el área de influencia porque debe tenerse presente la propiedad distintiva de localidad binacional, más allá de que no sea estrictamente, un conurbado físico. Tal como hemos registrado en las entrevistas y en las observaciones, la movilidad entre Río Branco y Jaguarão es cotidiana y para distintos tipos de actividades. A su vez, cada ciudad tiene su propia jurisdicción política, el municipio homónimo, por lo que podría inferirse que el área de influencia debiera comprender la superficie de ambos municipios.

Más allá de esta área de influencia *urbana*, Río Branco es parte y cabecera de una meso-región que ha sido denominada “Cuenca de la laguna Merín” que integra los departamentos de Cerro Largo, Rocha y Treinta y Tres (Cánepa González, 2018). En ésta se encuentran otras localidades intermedias en departamentos vecinos, tales como Vergara, Lascano y José Pedro Varela, así como pequeñas localidades urbanas como Rincón, Charqueada, Plácido Rosas y el balneario Lago Merín. Para éstas, el conurbado binacional es una estructura local diversificada de prestaciones públicas y un dinámico mercado privado. Basta hacer presente, por ejemplo, que entre Vergara y Río Branco por la ruta N°18, no hay estaciones de servicio, ni hospitales ni centros de educación media superior.

Hacia el noreste, cruzando el río, la ruta federal BR 116 Río Branco con Arroio Grande y desde ahí con los municipios de Pedras Altas, Pinheiro Machado, Candiota y Bagé.

#### *A.4. Estructura productiva regional*

La cuenca de la laguna Merín comprende la región agroeconómica del cultivo e industrialización del arroz por antonomasia en Uruguay desde hace más de medio siglo.

Según el Estudio del CLAEH/CINAM (1963) hecho con base en el Censo Agropecuario de 1956, la tercera sección judicial de Cerro Largo contabilizaba más de 5 mil hectáreas sembradas de arroz, configurándose en un territorio claramente diferenciado de los restantes de la frontera por la transformación en la tecnología y en las relaciones laborales que este tipo de producción agrícola conllevaba con una precarización importante de una cantidad de personas, diferente al de la ganadería. Es importante destacar que un postulado importante es que el tipo de relación laboral tiene implicaciones en el tipo de sociedad que se establece

(Porrini, Cures, & Da Cunha, 1998). En la región también había extensa actividad ganadera, en particular ovinos, aunque en menor densidad de lo que se practicaba en otros territorios. En síntesis, era un área cerealera-ganadera, pero con predominio y exigencias dictada por las chacras del arroz sobre la pecuaria.

Hacia el año 2000, la DIEL catalogaba el uso del suelo como “arrocero” ya en forma predominante, habiendo desplazado la actividad pecuaria a una expresión mínima según los registros de los Censos Agropecuarios de 1990 y 2000. En el curso de esta década, la transformación económica alcanzó también las secciones judiciales vecinas 2da (Plácido Rosas) y 12ava (Cañas). En ambas se observó una disminución importante de la cría de ovejas y la orientación a combinar ganadería vacuna con actividad arrocera. El cambio fue mucho más pronunciado en la 2da sección la cual se transformó totalmente en área arrocera.

Visto con esta perspectiva histórica, los últimos sesenta años de la localidad muestran no solo la consolidación sino la expansión del proyecto arrocero en todas las fases de la cadena agroindustrial y con la consiguiente presencia gravitante en el mercado de trabajo.

## B. Historia de la localidad

Río Branco es uno de los poblamientos más antiguos del país y conforma el conjunto de las que hemos denominado “indianas” (Fernández-Aguerre, 2022a). Se trata de localidades fundadas en el período de vigencia de las “Leyes de Indias” donde la Administración Estatal mandataba la delimitación de “ciudades territorios” y se les asignaban a los primeros pobladores, un solar urbano y distinto tipo de tierras en el entorno al pueblo. Pero, esta intervención del Estado recién comienza con la Ley N° 330 de 1853, cuando el poblamiento habría comenzado *espontáneamente* alrededor de la Guardia de Arredondo en 1792. A su vez, la acción de la Comisión Facultativa comisionada para fundación de la Villa Artigas no habría sido eficaz en la regulación de la distribución de la tierra ni menos aún en la entrega de títulos, por lo que hacia 1900 la informalidad era una propiedad distintiva, tal como lo describe Orestes Aratújo (1912, pág. 37). Más allá de estas singularidades formales, se observa en cambio, una localidad que ha estado marcada por los avatares de la política internacional y de los conflictos políticos regionales, pero también impulsada por un importante comercio que, legal o ilegal, le han dado renovada prosperidad a toda la región de la Cuenca de la Laguna Merín.

### B.1. Arredondo y San Servando

A través de diferentes fuentes documentales se pueden trazar al menos tres momentos fundacionales y cuatro nombres distintos. El primer antecedente se remonta a la fundación de tres guardias militares entre el Yaguarón y el Piratiní, encomendada en 1792 por el cuarto Virrey del Río de la Plata, Nicolás Antonio de Arredondo y Pelgrín, al piloto y geógrafo de la Real Armada, Don Joaquín Varela y Gundín. Éste había sido Comisario en la Partida Demarcatoria de Límites actuante luego del Tratado de San Ildefonso (1777), quien actuó en

este caso, impulsado por Cipriano de Melo y Meneses.<sup>55</sup> La Guardia tenía el cometido de vigilar por el sur, la Laguna Merín y el río Yaguarón para custodiar la frontera frente a las incursiones portuguesas. Se ubicó primero en la margen izquierda del río, sobre los “Cerros de Echenique”, y desde 1801, debió trasladarse a la margen derecha, luego de que los lusitanos tomaran los fuertes de Santa Tecla y de Batoví. Por su parte los portugueses, instalaron su propia guardia primero, y poblamiento después, en el lugar donde habían estado los españoles, dando lugar al futuro pueblo de Jaguarão. Nota interesante de esta “refundación por relocalización”, es que pasó a ser conocida como “Pueblo Arredondo”, lo que permite dar una idea de su evolución demográfica en ese tiempo.

Por Arredondo cruzaron los ejércitos portugueses para invadir la Provincia Oriental en 1812 y luego en 1816. La anexión de la Provincia Oriental a Portugal primero y al Imperio de Brasil después, hizo innecesaria aquel tipo de poblamiento militar y la localidad sobrevivió en la década de 1820 gracias al vínculo con Jaguarão (Gil-Villamil, 1982, pág. 94).

1831, el Presidente Fructuoso Rivera dictó resolución y asignó presupuesto para fundar un pueblo en la margen derecha del Yaguarón. El Cnel. Servando Gómez resolvió ubicarlo a dos leguas al sur de Arredondo, y procedió a la expropiación de tierras pertenecientes a Salvador Ituarte y Tomasa Morales de Ituarte. El nuevo pueblo fue bautizado “San Servando”, con base en una concepción de guardia militar y sin ninguna planificación urbana. El Estado expropió las tierras señaladas por el oficial y pagó una parte de su precio<sup>56</sup>. En ella se estableció un escuadrón del 3er. Regimiento de Caballería, «formado por criollos, y gran parte de indios guaraníes de las misiones de San Borja Santo Tomé, San Lorenzo, San Miguel y San Nicolás, además de familiares que llegaron junto a estos».<sup>57</sup>

El historiador local Muniz Cuello (2020, págs. 133-139) ha estudiado los libros de bautismo, defunciones y matrimonios de la villa, la cual contaba con una vice parroquia dentro de la jurisdicción de Melo. En estos constata que los dos primeros sacerdotes fueron brasileros y que, salvo en contadas excepciones, las anotaciones estaban escritas en portugués. Entre las personas que reciben los distintos sacramentos se registran “indios”, “guaraníes”, “naturales de Río Grande”, “brasileños”, “de Pelotas”, entre otros. En sus primeros dos años, la “frontera sin límites” padeció directamente las dos primeras guerras civiles contra el Gobierno

<sup>55</sup> Las tres guardias eran según Muniz-Cuello (2017): “San Josef” (en el cerro Pedegroso, cerca del río Yaguarón chico); “Santa Rosa” (en las cabeceras del Candiota, distante de su horqueta en el Yaguarón o arroyo de los Minuanes cerca de once leguas, hacia el Norte) y “Arredondo” (ubicada en los “Cerros de Echenique”- donde hoy, se asienta la ciudad de Jaguarão - R.G.S.- Brasil). Todas ellas, ubicadas al Sur del río Piratiní, dependientes de la “Guardia de San Nicolás de Bari” (“Guardia Vieja del Cerro Largo”.

<sup>56</sup> Las dificultades fiscales de los dos primeros gobiernos y el inicio de la Guerra Grande hicieron caer al Estado en incumplimiento que conllevaron a un prolongado juicio iniciado por los herederos del propietario original. La sentencia definitiva y condenatoria al Estado recayó recién en 1952 (Barrios Pintos A. , 2000, pág. 518).

<sup>57</sup> Muniz, Juan Carlos, “Cementerio de la Villa de San Servando – Parte Primera”, 23 de febrero de 2023. Recuperado: <https://artimagestudios.com/villa-de-san-servando-1/> [visto: 09 /02/2025].

Constitucional de la joven república, iniciadas en 1832 y 1834 por Lavalleja<sup>58</sup>. En la última, en particular, el pueblo fue sitiado por Manuel Lavalleja y concluyó con la rendición de la guarnición militar al mando del propio fundador<sup>59</sup> y, según lo registra HD, la destrucción de los pocos ranchos existentes (HD, 1956, pág. 40).



**Fuente:** Página “El Cementerio de la Villa de San Servando, parte 1”. Recuperado el 9/2/2025.

Hacia 1835, la localidad comenzó a incrementar su población, según las fuentes, debido a una pequeña inmigración generada por la Revolución Farroupilha en Río Grande (Muniz, 2022). De hecho, ese año se registra un enfrentamiento entre civiles uruguayos y una goleta riograndense por un problema fronterizo. El mantenimiento del orden cobró importancia y por tanto se instaló una Comisaría, un Juez de Paz y la Receptoría de Aduanas. Martín Bueno, autor del documental y libro “La Villa de San Servando” recopiló testimonios, e infiere que a

<sup>58</sup> En 1833, el Cnel. Olazábal, argentino, invadió por el Yaguarón y tomó por asalto la Villa de Melo, y en 1834 invadió Manuel Lavalleja en apoyo de la segunda revolución de su hermano (HD, 1956, págs. 19-22).

<sup>59</sup> Seis años después, Servando Gómez se encontraba en la Batalla de Cagancha, al mando del ala izquierda de la caballería argentina del Gral Pascual Echagüe, que había invadido Uruguay apoyando a Manuel Oribe, y enfrentando a su antiguo jefe, Rivera. Estará luego en el Sitio a Montevideo hasta 1851 en que defeciona al acercarse el ejército federal de Urquiza (HD, 1956, págs. 64-65,113).

finales de los treinta el pueblo era uno de los más adelantados de la campaña uruguaya, gracias al comercio del charque con el Brasil, en competencia con un Río Grande sumido en la revolución:

*“Y en San Servando había más de veinte saladeros, con un puerto con salida directa a la Laguna Merín y por ende al puerto de Río Grande, y por ahí entraban los cueros y charques uruguayos, y fue en parte a raíz de eso que estalló la revolución”* (Berruti, 2021).

### ***B.2. Arredondo y Villa Artigas***

Casi en el final de la Guerra Grande, Manuel Oribe y el Gobierno del Cerrito establecen un puerto en el sector de Arredondo, lo cual sumado a la finalización de la Revolución Farroupilha y al restablecimiento del comercio interno en el Imperio, conllevó la decadencia de San Servando y el traslado progresivo de sus pobladores en torno al novel puerto y el abandono del poblado (Muniz-Cuello J. , 2017; Berruti, 2021). De aquí no debe interpretarse que la zona entró en crisis, ni mucho menos.

Por Ley N°330 de 1853, la Asamblea General renombra al pueblo de Arredondo como “Villa Artigas” (art. 1º), se le asigna un “área superficial de dos leguas y media cuadradas” (art. 2º), atribuyéndosele a una “Comisión facultativa” la división del área en “solares y chacras” (art.3º), y mandatándose al Poder Ejecutivo “construir los edificios que demanden las necesidades públicas” (art.4º).

Es interesante anotar que la refundación urbana fue un claro objetivo de política nacionalizadora de la frontera, en un contexto de fuerte influencia política, cultural y económica de Brasil, y los intentos de los distintos Gobiernos orientales por contrarrestarla (Barrán J. , 1975). Según el primer Censo de Población levantado en Uruguay en 1852, la sección judicial de esta región contaba con 1563 habitantes, que representaban el 24% de la población departamental. Aquellos se distribuían entre 732 uruguayos y 831 extranjeros. Pocas secciones judiciales del país mostraban tal predominancia de extranjeros, cuestión que no debe tomarse por circunstancial, ya que el segundo Censo, realizado en 1860, informaba que, de 3791 habitantes en la sección, el 48.3% eran extranjeros de primera generación.

Sumado a la dinámica comercial, es entendible que fuera el Senador por Cerro Largo, Dionisio Coronel, el autor de un proyecto para crear formalmente una villa. La visión fue compartida por el entonces presidente Juan Francisco Giró, quien poco antes había estado por el puerto de Arredondo, en su gira nacional. Coronel había sido oficial del Ejército de Artigas en tiempos de la invasión portuguesa, había peleado contra los brasileños en Ituzaingó, había sido nombrado comandante de la División de Cerro Largo durante la Guerra Grande, y resistió al Ejército Brasileño en la defensa de Melo cuando fue invadido en 1851. En la exposición de motivos deja expuesto con claridad la motivación del proyecto:

*“...la denominación que se dé de Artigas a aquella villa, será un monumento de gratitud a la memoria del primer Jefe de los Orientales, que levantó la enseña de la libertad y que nos abrió la senda que debía conducirnos a la perfecta independencia de este país y a su Constitución.*

*Facilitando el Poder Ejecutivo la traslación de nuevos pobladores a aquel pueblo fronterizo, prosperará pronto y será de suma utilidad para la República, si se pone un especial cuidado en que sus vecinos sean, en su mayor parte, de origen y lengua española.”* (Muniz-Cuello J. , 2017).

Existe en la bibliografía consultada cierta discrepancia sobre cómo se ejecutó esta ley en el terreno. Por un lado, algunos autores indican que habría sido un “cambio de nombre” al poblamiento ya existente de Arredondo. Saviniano Pérez (1902, págs. 58-59) hace alusión a que la Ley habría generado un acto nominal con consecuencias jurídicas, pero no material: el poblado informal de Arredondo habría sido renombrado Artigas, y elevado a la categoría de Villa.

Por otro lado, otros hechos citados por Orestes Araújo y Jorge Muniz-Cuello, permiten inferir que se habría generado una nueva urbanización, en un terreno más elevado, conocido desde ese entonces y hasta ahora como “La Cuchilla”, y que el viejo poblamiento informal de Arredondo y el nuevo poblamiento, habrían conformado “Villa Artigas”. Según Muniz-Cuello (2017), habría sido el Cnel. José María Reyes<sup>60</sup> quien el mismo año (1853) llegó a la localidad, y “efectuó la delineación del ejido de la misma, así como también de las chacras y charqueadas existentes, conforme a lo decretado por el Legislativo, levantando a su vez, el plano correspondiente”. Conforme a las normas vigentes en la época sobre poblamientos y urbanizaciones, que eran las Leyes de Indias (Alvarez Lenzi, 1986), Reyes debió haber procedido a mensurar, delinear y levantar un plano *damero*, diseño que se corresponde precisamente, con la forma hasta hoy observable en “La Cuchilla”, pero no en el sector comercial. Asimismo, Araujo (1912, pág. 37) indica que la Comisión Facultativa distribuyó los solares urbanos delineados pero que nunca completó la acción de escriturarlo, lo cual sólo podría haber sido hecho en una nueva urbanización y no en un poblamiento informal preexistente.

### ***B.3. Dos problemas histórico-estructurales***

Ahora bien, la urbanización se implementó en un territorio que acumuló dos problemas persistentes hasta el día de hoy, de difícil solución.

En primer lugar, el trabajo en el terreno de la Comisión Facultativa comisionada para delinear la planta urbana, ejido y chacras del poblamiento conforme a las Leyes de Indias, y trasladar el dominio a los pobladores, no se cumplió a cabalidad. Hubo omisiones administrativas que generaron un primer y persistente problema: la seguridad jurídica de la tenencia. El “Diccionario geográfico del Uruguay” de Orestes Araújo, describe el resultado de la

---

<sup>60</sup> José María Reyes era la máxima autoridad estatal en materia geográfica. Desde 1831, tenía el cargo de oficial mayor en el Ministerio de Gobierno al frente de la Comisión Topográfica. Luego de la Guerra Grande, es asignado como representante de Uruguay en la Comisión de límites con Brasil, a raíz de los Tratados de 1851, tarea que comienza en 1852 y se extiende hasta 1857. Sobre Reyes, ver el trabajo de Jorge Franco (2021), “El agrimensor Reyes”, publicado en el catálogo de la exposición *Imaginar, medir y ordenar. Mapas, planos y agrimensore en Uruguay* organizada por el Museo Histórico Nacional en el año 2019.

implementación de la Ley en materia de propiedad de los solares, y por añadidura de las viviendas en Villa Artigas casi medio siglo después:

*“Cuando empezó a poblarse Villa Artigas, no se guardaban las formalidades legales a fin de poder colocar a los primeros vecinos al amparo de futuras reclamaciones. Se elegía el terreno que deseaba el poblador, la Comisión encargada de estas operaciones preliminares daba su asentimiento, y después de cercado el terreno cedido, generalmente con tablas, entraba sin más trámite en el pleno goce de su posesión, de la cual nunca la Comisión otorgó título ninguno en calidad de interino, pues en el empeño de atraer gentes, y que se establece cuanto antes, se omitía toda formalidad”. (Araújo, 1912, pág. 37).*

En segundo lugar, la ubicación geográfica del poblamiento en su conjunto, el viejo poblado informal de Arredondo junto al río, actual sector comercial, y el nuevo en la Cuchilla, enfrentaron un problema aún más complejo de resolver: las inundaciones. El riesgo de desborde del Yaguarón y de anegamiento del área circundante se había hecho más que conocido desde fines del siglo XIX. Saviniano Pérez (1902, págs. 58-59) afirmaba:

*“Artigas, llamado antiguamente Arredondo, se encuentra situado frente á la ciudad de Yaguarón, en una caprichosa vuelta del río, que forma una playa arenosa y baja; lo separa del pueblo de la Cuchilla una llanura canalizada por las aguas, que cuando crece el río se anega, dejando así completamente aislada la población, —las inundaciones de Artigas, tan justamente temidas por sus habitantes, empiezan con el desborde del río por el punto llamado Boca del Tigre, y luego, por todos puntos, pues el río sale de su cauce cubriendo de agua la población, en cuyas calles, las corrientes chocan contra las paredes de las casas convergiendo unas á otras, ó arremolinándose, lo que hace muy peligroso el nado. En 1888 se construyó un paredón que hace más alta la márgen del río en frente á la Villa, donde se encuentra el edificio de la Receptoría, paredón que no surte efecto, pues las aguas lo escalan subiendo hasta inundar toda la población, llenándose las habitaciones que son abandonadas, emigrando sus habitantes á la Cuchilla ó á la ciudad de Yaguarón, que en tan desesperantes casos, presta á los vecinos de Artigas importantes servicios; en tales casos, los vapores y yats, penetran en las calles á trasladar á lugares seguros, á los siempre amenazados vecinos de Artigas.” Saviniano Pérez (1902, págs. 58-59).*

#### **B.4. Río Branco desde 1915**

Según el tercer Censo de Población de 1908, de 4106 habitantes en la 3<sup>a</sup> Sección Judicial correspondiente a Villa Artigas, 722 habitantes (17.6%) eran extranjeros de primera generación, pero ascendía al 24.5% para los mayores de 15 años (López Lomba, 1911, pág. 899). Si se hace la estimación análoga a la hecha por Fernández & Banegas (2022, págs. 187-189) con la misma fuente, nos reporta que habría que considerar otro 25.3% que se puede inferir “segunda generación”. Transcurrido medio siglo, la propiedad “binacional” de la localidad se mantenía muy presente, al menos demográficamente.

El cambio de nombre a la localidad es todo un símbolo de ese estado cultural. En 1915, la Asamblea General aprueba que se pasara a denominar Río Branco, como forma de homenajear al Canciller Julio María Da Silva Paranhos Junior (Barón de Río Branco). En 1909 negoció el

último tratado de límites entre Uruguay y Brasil, así como la repartición de aguas en forma equitativa para el Uruguay, una cuestión que beneficiaba directamente el comercio por y a través del río Yaguarón.

El nuevo nombre contrasta con el anterior, siendo el proyecto aprobado tres años después de construir un majestuoso puente ferroviario sobre el río. Con su inauguración en 1930, la ciudad quedó simbolizada en esa obra de ingeniería, la mayor en Sudamérica para la fecha, que vinculó las redes de ferrocarriles de los dos países y que prometía transformarse en un gran centro de intercambio. La crisis del 29, primero, y la Segunda Guerra Mundial, después, opacaron aquel proyecto que compartió la decadencia de las empresas de ferrocarril (Forneck & Rocha, 2020).

### ***B.5. El despliegue del Estado Liberal***

Las fuentes revisadas permiten inferir que fue la fundación de San Servando el momento en que se establecen las primeras autoridades no militares en la región, con una Comisaría, un Juez de Paz y una vice parroquia. Estas autoridades, fueron trasladadas a Villa Artigas, una vez que el poblamiento fuera oficializado. Las referencias de los Censos de Población de 1852 y de 1860, ya indican con el nombre de “Artigas” a la 2<sup>a</sup> Sección judicial del Departamento (López Lomba, 1905, pág. 46). Por tanto, podemos inferir que el Estado Liberal llegó tempranamente a la localidad, no sólo a regular las relaciones sociales, sino asumiendo

Registraron por primera vez a Villa Artigas en el Presupuesto General de Gastos para 1869 (Ley N°996), bajo el inciso “Ministerio de Hacienda”, en el programa de Aduanas. Tiene el rango de Receptoría y dependen de esta agencia las sub-receptorías de Centurión, Aceguá y Cebollatí. Según el planillado, habría 15 empleados permanentes y 7 zafrales para épocas de “exportación de ganado a zafrar” (Armand-Ugon, Arcos-Ferrand, Cerdeiras-Alonso, & Goldaracena, 1930, pág. 547).

El órgano municipal local o tercer nivel de gobierno, Comisión Auxiliar Económico Administrativa, habría aparecido oficialmente en forma relativamente tardía. Si bien Orestes Araújo (1912) refiere al funcionamiento de la Comisión Facultativa creada por Ley de 1853, y a pesar de lo dispuesto sobre las comisiones auxiliares en la Ley N°901 de 1865, Villa Artigas no está registrada expresamente dentro del Presupuesto General de Gastos del Estado. La primera mención expresa a la Comisión Auxiliar de Villa Artigas es en la Ley N°1200 de 1874 (Armand-Ugon, Arcos-Ferrand, Cerdeiras-Alonso, & Goldaracena, 1930, pág. 46 a 136). En esa fecha, el Estado financiaba 27 comisiones auxiliares. La asignación presupuestal específica persistirá en los siguientes presupuestos, hasta la nueva Constitución de 1918, donde cambia el régimen presupuestal.

Más tardíamente, en la ley se halla evidencia de la existencia de una dependencia de la administración de correos. La Ley General de Presupuesto N°996 de 1868, proyecta 20 cargos

de administradores de sucursales de correo, término con el que se simboliza en la cartografía de fines del siglo XIX de la portada de este libro. Es de recordar que hasta fines de la década de 1860, las actividades de correo eran parte de los contratos de postas y diligencias firmados por el Estado y los particulares (Baracchini, 1977).

*Ilustración 4. Escuela pública N°4 de Villa Artigas hacia 1915*



**Fuente:** fotografía digitalizada por gentileza de Ivan Sosa.

A consecuencia de la creación del departamento de Treinta y Tres el 1 de octubre 1884 (Ley N°1754), con límite en el río Tacuarí, el presidente Santos decretó la división del departamento de Cerro Largo en 10 secciones policiales, correspondiendo a Villa Artigas la comisaría seccional. El 18 de octubre, se establecieron 10 secciones judiciales, teniendo por límites los mismos de las policiales. La división perduró hasta por lo menos mediados del siglo XX. Villa Artigas pasó a ser la 3<sup>a</sup> Sección (Armand-Ugon, Arcos-Ferrand, Cerdeiras-Alonso, & Goldaracena, 1930, págs. 317-318).

Así mismo, las revoluciones blancas de fines de siglo XIX y principios del siglo XX, fueron estímulo para el asentamiento en 1904 de una unidad de caballería en Río Branco con el fin de tener un control más efectivo, tanto de la frontera como de la propia población regional. Actualmente, es el Regimiento de Caballería Mecanizado N°7 “Aparicio Saravia”.

El gravitante rol histórico que jugó Río Branco fundamentó una longeva competencia política con la ciudad de Melo, reivindicativo de la autonomía local. Un intento de resolución a este conflicto reciente fue dado con la creación del Consejo Local Autónomo y Electivo (luego Junta) por Ley N° 12.809 de 1961. Fue de hecho la primera en crearse en todo el país. En

noviembre de 1962 se realizaron las primeras elecciones, juntamente con las nacionales de ese año. El actual Municipio subrogó a aquella Junta.

#### ***B.6. La llegada de los servicios públicos del Estado social***

En nuestro estudio anterior, la información administrativa recabada sobre la prestación pública de seguridad social, atención de salud, educación básica, electricidad y vivienda social, permitían clasificar para cada período histórico, la diversificación y calidad de la estructura local de bienestar, así como sus cambios epocales (Cedréz, Fernández-Aguerre, & Quintela, 2023).

El primer servicio público que implementa los fines secundarios del Estado en Villa Artigas fue la educación primaria. Según la Ley N°1499 del Presupuesto General de Gastos del Estado para el año 1881, estaban dispuestos dos cardos de preceptores para la localidad, y, por lo tanto, existirían dos escuelas; muy probablemente, una de varones y otra de niñas. La Ley N°1888 del Presupuesto para el año 1887, desglosa esta asignación (Armand-Ugon, Arcos-Ferrand, Cerdeiras-Alonso, & Goldaracena, 1930, pág. 417).

Respecto de cuándo se abre un servicio de atención primaria de la salud no tenemos una respuesta concluyente, sino dos fechas tentativas. Por un lado, la consulta de la documentación oficial permite informar que el primer registro fue la inclusión de partidas de gastos para una Sala Auxiliar en el Presupuesto General de la Asistencia Pública Nacional (APN) por parte de la Ley N°7986 de 1926. En ese momento, la APN había establecido 24 salas auxiliares en otras localidades no capitales, tales como José Batlle y Ordóñez, Lascano, Paso de los Toros, Minas de Corrales, Cardona, Nueva Helvecia, y Pirarajá.

Sin embargo, debemos decir que no hallamos registros locales respecto a la fecha precisa de la instalación de la sala de la APN. En el informe de la Misión Hall de 1956 para la reforma administrativa del Ministerio de Salud Pública, se transcribe la respuesta hecha por la dirección del Centro Auxiliar de Salud, y en ella se señala que: “Fue habilitado en 1932 en una casa alquilada en la que aún funciona. Se proyecta la construcción del hospital existiendo al efecto recursos facilitados por el Gobierno.” (Informe Hall, 1954, pág. 41).

Ahora bien, es razonable suponer que el local ya existía en propiedad de la APN, dado que no hay asignación presupuestal en 1926 ni previa para la construcción o arriendo de edificio. Hechas las consultas a informantes calificados, nos refirieron que, en 1897, durante la Revolución de Saravia, los heridos en el combate en la Aduana, habrían sido atendidos en una sala de salud que ya existía, según relatos desde 1870.

En el año de 1932, se pondrá en marcha la usina eléctrica local, ubicada en el límite entre el sector de la Cuchilla y el puerto. El siguiente escalón de mejoramiento de las prestaciones no ocurrirá hasta 1950 en que se inaugurará el Liceo de Educación Secundaria, al mismo tiempo (y en la misma manzana) que la Escuela Técnica de la UTU.



## A. Los años cincuenta en Río Branco

A principios de los sesenta cuando se realizó el Censo, Río Branco contaba con aproximadamente 4000 habitantes, y estaba consolidada como la segunda ciudad del departamento de Cerro Largo y habiendo experimentado una fuerte urbanización.

Su sector económico más dinámico es la producción arrocera. Empieza a ser asiento de la actividad industrial del arroz, con la operación de los primeros silos y de otras operaciones de concentración, depósito y carga del arroz. Grandes empresas han integrado verticalmente la producción, teniendo en la base agrícola a una diversidad de productores familiares capitalizados, empresas capitalistas y predios propios, dentro de la región de la cuenca de la Laguna Merín. Esta articulación se fundamentó en la provisión de diversos tipos de servicios a la producción (administrativos, financieros, comerciales y profesionales) así como también, la residencia de los asalariados rurales zafrales ya sea en la propia ciudad o en las localidades vecinas.

Río Branco sigue siendo en esa época destino ferroviario, pero sin haberse concretado la idea de principios de siglo de conformar un importante nudo entre la red uruguaya y la red brasileña de ferrocarriles. Por el contrario, las estradas riograndenses resultan deficitarias y están sumidas en un largo periplo de reformas y cambios en la titularidad que culminará con la cancelación progresiva de ramales, entre ellos la línea desde Estación Basilio hasta Jaguarão.

El comercio de ganado en pie con Brasil continúa siendo un rubro importante, tanto legal como ilegal, como lo fuera en el siglo XIX. En particular, la década mostró conflictos por la exportación en pie con la política económica del *neobatllismo* que definía esta práctica como “perforadora” de la industrialización (D'Elía, 1982; Alonso & Demasi, 1986).

Conforme a estas propiedades de su estructura económica local y regional, Rio Branco podría ser denominada una “ciudad agrícola”, concepto propuesto por Gustavo Verduzco (1992) para referir a localidades, que tienen a la agricultura y la agro industria como actividad central y es el eje central de la formación de la ciudad y que funciona como intermediadora de otros servicios.

El Estado social en la localidad alcanzó un nivel de diversificación *integral*. Río Branco cuenta con una oficina de la Caja de Industria y Comercio, dos escuelas primarias, una Usina Eléctrica y un Centro Auxiliar de Salud, que se encontraba en la actual zona de la Cuchilla, en el edificio donde funciona el Club de la Unión. Sólo carecía a la fecha de una inversión pública en vivienda social. Dato inconsistente con lo que hemos expuesto sobre el crecimiento demográfico observado para la primera mitad del siglo XX. Recién para 1988 se inauguraría el primer MEVIR en la localidad y posteriormente, también un complejo de viviendas financiado y construido por el Banco Hipotecario del Uruguay.

### ***C.1. La atención institucional de la salud***

Conforme las respuestas enviadas y transcriptas en el ya mencionado Informe Hall, Río Branco contaba en los años cincuenta con lo que administrativamente era denominado como “centro auxiliar”, pero que en el lenguaje coloquial era llamado “hospital rural”. Dependía de la Circunscripción Sanitaria 10, creada por la Ordenanza de 1954, cuyo Centro Departamental era el Hospital Regional de Treinta y Tres (Fernández-Aguerre, 2023).

Las características del centro auxiliar provistas por archivos son escuetas. Sus funciones principales eran la “medicina preventiva y la asistencia médica – maternidad”, para lo cual reportó cargos en Medicina General, Higiene y Ginecología, además de contar con Auxiliar de Enfermería y una Farmacia. Contaba en la época con 18 camas para internación y “6 más extras”. Tal como lo indica el propio informe, la Dirección de la época omitió la *narrativa* sobre el funcionamiento del hospital, otras fuentes de recursos, servicios externos, los problemas presentes o proyectos (Informe Hall, 1954, págs. 41-42).

Cabe señalar que desde mediados de los años veinte, estaba funcionando la Santa Casa de Misericórdia de Jaguarão, la cual hacia la década de 1940, había ampliado su capacidad de internación. A pesar de esta alternativa, no hallamos en las entrevistas narraciones relativas a la atención en la Santa Casa para este primer período.

### ***C.2. Las prácticas de atención de los embarazos y partos***

Respecto a las prácticas de natalidad, se pueden identificar a través de los relatos de las entrevistas, la existencia ya de dos tipos diferentes. Por un lado, los nacimientos

institucionalizados, realizados ya en el Centro Auxiliar, en Melo o en Jaguarão, y por otro, los partos domiciliarios, en los cuales se destaca especialmente el rol de la partera local, según mencionan algunas entrevistas. Si tomamos como fecha de instalación 1932 tal como reportó el Director del Centro Auxiliar, podría concluirse que la práctica de la institucionalización había alcanzado una extensión modesta en las dos décadas que venía siendo estatalmente provista, aún para los residentes en la zona urbana. Más bien, persistían las prácticas comunitarias o privadas de atención del parto, más propias de la vida “rural”, “de campaña”:

*“-¿Y por qué no? No era común que se viniera a hacer ese tipo de cosas. ¿Quién te hacía el seguimiento después? Si había problemas o no... Llegaba casi al momento del parto, y ahí llamaban a la partera de campaña, que siempre había una en los pagos, ¿viste? En mi caso era esta mujer, Isaria, se llamaba. No la conocí cuando ya tenía uso de razón, creo que ya había muerto, no sé. La llamaban “la fulana de tal”. Después, mamá tuvo una infección posparto y no pudo amamantarme, así que me crié con la leche de una vaca Barcina. Esas son las cosas que uno va escuchando, ¿viste? O sea, mi madre no me amamantó. Estuvo al borde de la muerte después de mi nacimiento, y tomaba leche de esa vaca, que era una vaca Barcina.” (RBg60e04).*

En este sentido, se destacan tres aspectos. En primer lugar, el *lugar del nacimiento* es el “pago de la madre”. No estaba naturalizado desplazar a la madre, llevarla a atender a una institución, por más que el nacimiento se haya dado a escasos kilómetros de Río Branco (7km). Esto se naturaliza geográficamente con la ratificación de que uno es “de campaña”. Esto da cuenta de que la delimitación actual de Río Branco y la provisión espacial de servicios era absolutamente escasa.

De hecho, la escuela de campaña (Escuela rural N° 8) a la que asistió el entrevistado, actualmente es una escuela urbana, cerca de la entrada de Río Branco, dando pauta del crecimiento demográfico que tuvo la localidad. Otro aspecto que se destaca es la importancia de la tradición en las conductas de salud, de esta forma, dada la imposibilidad de amamantar de la madre, el bebé debe tomar la leche de una vaca en particular (normando). Por último, se puede pensar en este no conocimiento de la partera como una forma en cómo se institucionaliza o se disciplina la salud, según la conceptualización de Barrán (1996, pág. 167).

Este paso del tiempo es palpable en el propio discurso, ya que con la llegada de las policlínicas rurales cada vez es más escaso el suceso de parto domiciliario.

*“Ahí está, ¿ves? O sea, yo hablaba de eso y decía: «Yo soy un parto de campaña», porque hoy ya no hay más, decía yo. Y me decían: «No, pero mira que en Tacuarembó todavía hay, y en Rivera siguen abiertas». Me han dicho eso hasta hace poco tiempo. No sé cómo será ahora, pero hoy en día hay muchas policlínicas en la campaña también, y tal vez les hagan seguimiento a las mujeres embarazadas. Pero antes no, antes no era así.” (RBg60e04)*

En este sentido, ya en 1955 el Senador Barrios Amorín destacaba la importancia de construir el hospital de Río Branco que estaba diseñado en memoria de Ismael Velázquez y Jacinta Velázquez, quiénes donaron el terreno para que en dos años sea construido el centro médico. Actualmente, la calle donde está ubicado el hospital lleva el nombre de Ismael Velázquez. Esto da cuenta de cómo eran recolectadas las principales preocupaciones del poblado en la cámara de Senadores.

### C.3. La atención en primera infancia

En los niños más chicos, el contacto o consulta a los médicos y enfermeras solo ocurría excepcionalmente, cuando no había otra alternativa:

*“Era así, era así. Yo, en broma, a veces, ahora que tengo la posibilidad de hablar con gente joven como vos, les digo: «Al pueblo veníamos para consultar cuando estábamos boqueando». Es un dicho de campaña, cuando uno está en la agonía de la muerte. Y en el fondo, era medio así, ¿sabés?” (RBg60e04.)*

Es de recordar que la vacunación de los niños, por aquel entonces, se canalizaba fundamentalmente a través de “campañas” y el sitio de concentración eran las escuelas, allí donde se suponía que se accedía a la totalidad de cada cohorte de nacimiento.

Al ser consultado sobre cómo se manejaban las enfermedades o dolencias usuales, el entrevistado afirma el rol de los cuidados familiares y del saber tradicional, *espiritual*, que se tenía a partir de los relatos orales. Se trata de las *bencedoras*, nombre portuñol derivado del término portugués “bendecir”<sup>61</sup>.

*“En la familia siempre había alguien que sabía de eso, porque se iba transmitiendo de padre a hijo. (...) Se usaba mucho el termómetro y las «benceduras». (...) Se bencia, por ejemplo, si te aparecía un orzuelo en el ojo. Hoy vas al oculista o al médico, y saben lo que es un orzuelo; es como un granito en el ojo. Pero antes se bencia, se bencia con una alianza. Sacabas la alianza, la calentabas, y te la hacía un mayor. Pero ojo, siempre en cruz. Todo lo que se hacía con la alianza caliente, tenía que ser con tres cruces en el ojo, con la alianza por encima del orzuelo. Y ese orzuelo iba desapareciendo. Capaz que la fe también ayudaba, ¿sabés? Después estaban los «aires», esos dolores que llamaban «aires». ¿Cuándo? Cuando te dolía el pescuezo porque dormiste mal, o lo que sea. Decían: «Amanecí con un aire en el pescuezo». Entonces, había alguien en la casa que sabía cómo bencer eso. Usaban carbón, por ejemplo. Sacabas carbón del fogón, donde normalmente se cocinaba con leña en la campaña, y con una cuchara, hacía no sé qué por atrás del cuello, y luego ponías la brasa en una taza con agua. Si la brasa se iba para abajo, tenía un significado, y si se quedaba flotando, tenía otro. (...) También había benceduras con hojas verdes. Lo que más se usaba era la ruda.” (RBg60e04)*

En especial, se denotan claramente esos dos espacios entre el institucionalizado de la salud vinculado al pueblo y el saber tradicional vinculado a la familia y el medio rural. Este saber estaba anclado entre la experiencia pasada y también en pequeños mitos y experiencias locales que fueron sobreviviendo con el paso del tiempo. Es de especial importancia el papel que juegan los cuidados familiares, especialmente de las mujeres en la forma en la que se cuidan a los niños y las técnicas que se usan para solucionar los diversos problemas de salud (Porriño, Cures, & Da Cunha, 1998).

<sup>61</sup> “En este caso la palabra correcta es “benção”, grafía portuguesa.brasilera, que significa “bendición”. Concomitantemente, lleva a la palabra “benzer” (típica del portunhol de esta zona al menos) y “benzedura y benzedora”, respectivamente”. Jorge Muniz-Cuello, comunicación personal, 24/2/25.

En los años cincuenta y sesenta, la consulta a bencedores no estuvo restringida a Río Branco, sino se extendía a la vecina Jaguárao, otra evidencia de la configuración binacional que tenía la estructura local de bienestar. Al respecto nos recuerda Jorge Muniz-Cuello<sup>62</sup>:

*“Hay hombres también, que, según los viejos rituales, Dios, les ha otorgado ese don místico... En Jaguárao, en la década de 1960, vivió don Ramón Martirena, que era nativo de Santa Clara de Olimar (Treinta y Tres) o al menos eso decían, fue uno de los «curanderos» más nombrados y conocidos de la zona. A mí, me atendió muchas veces. Recuerdo que siendo niño de unos cinco o seis años, me llevaba mi madre en el tren, cuando éste, llegaba hasta el Puente Mauá. Martirena, era un hombre veterano, muy simpático, poseía algo de vidente, usaba una barba blanca larga y había sido político de Benito Nardone «Chicotazo». Detrás del sillón donde se sentaba en una casa bastante confortable, recuerdo, que había una lanza «de palometa» contra la pared. Algunos decían que el «Viejo Barbudo», había combatido en la Revolución Federalista de Río Grande del Sur en 1923. Otros, decían de que era hijo del Comandante Ramón Martirena, uno de los que dirigía la caballería de Aparicio Saravia en 1904 y había estado presente, en 1897, también. «El Barbudo» -como le decían- musitaba «oraciones» a media voz, ininteligibles se diría y en muchos casos, recetaba remedios, que se podían adquirir en las farmacias de Yaguarón. También lo vi trabajar con dos tijeras, a las cuales, las tiraba para arriba y las barajaba como si fuera un malabarista. Con una precisión, que ninguna se le caía al suelo. Las hacía «silbar» como si fueran culebras. Mucha gente de Uruguay y del Brasil, asistían a "consultas" con Martirena y el no cobraba aranceles. Solo pedía una contribución a voluntad. Ya fuera en dinero o en especies. Me consta que, a mucha gente pobre, los atendió gratis, hasta que pudieron hacer algún pesito y venir a contribuir con algo. Fue un hombre muy querido, por su bondad y por tratar de solucionarle los problemas a muchos”.*

#### C.4. La vivienda en los cincuenta

El procesamiento realizado con los microdatos de viviendas correspondientes al cuarto Censo de Población de 1963, permite describir dos dimensiones importantes relativas a la infraestructura que satisfacía las necesidades de vivienda de los hogares particulares, en las dimensiones de seguridad jurídica y de calidad constructiva.

El 48.4% de las viviendas de Río Branco estaban ocupadas a título de propietarios o de usufructuario, esto es con un derecho real, máxima seguridad jurídica. A su vez, el 15.7% de las viviendas estaban ocupadas, según declaración de sus moradores, sin título, como “ocupantes de hecho”. Cabe destacar representaba el indicador más bajo de seguridad jurídica entre las cuatro localidades arachanas. Las viviendas ocupadas a título de arrendamiento representaban el 34.4% del total, no mostrando grandes diferencias con otras localidades, ni tampoco con Melo. Sin embargo, es de recordar que la informalidad que presuntamente caracterizaba el contrato hace razonable inferir en una proporción importante de esos casos, tampoco la vivienda se tenía en propiedad por parte del arrendador. Esta hipótesis es consistente con lo citado anteriormente de Oreste Araújo.

En materia de calidad constructiva, algo más de una de cada diez viviendas (12.4%) calificaba como precaria al estar construida con paredes de barro y techos de paja; se trata de un indicador

<sup>62</sup> Jorge Muniz-Cuello, comunicación personal, 25/2/25. Se transcribe con su expresa autorización.

similar al hallado en Aceguá, pero notoriamente menor a Las Cañas y Plácido Rosas. Conforme a este indicador, se requería aproximadamente construir unas 170 viviendas para sustituir aquellas “insalubres” o “muy precarias”.

Un último elemento relevante respecto a la presencia del Estado es que conforme al Decreto Ley N°10241 promulgado el 22 de octubre 1942, en razón de la emergencia por las inundaciones precedentes, el Instituto Nacional de Viviendas Económicas (INVE) conjuntamente con las Intendencias, fue cometido de expropiar predios en zonas inundables y construir viviendas en zonas no inundables. Sin embargo, no registramos documentación ni testimonios sobre que se hubieran edificado para finales de los cincuenta.

## B. Mediados de los años 1970 en Río Branco

Es de observar que Río Branco mantuvo incambiada la diversificación de la estructura local del bienestar para el segundo período considerado (1975-1980), algo que se observa también en las demás localidades fronterizas. Recién sobre el final de este período, 1985, se registra el único cambio en términos de calidad de las prestaciones públicas, partir de la conexión de Río Branco al Sistema Interconectado Nacional.

A su vez, la ciudad de Jaguarão acentuó su crecimiento relativo en comparación de otros municipios de la frontera riograndense, lo que hizo que el conurbado binacional superara los veinte mil habitantes.<sup>63</sup> De esta forma, se puede hipotetizar que se empieza a acentuar una binacionalidad en la provisión de los bienes y servicios para la población.

### *D.1. La atención médica de la salud*

En los años 1970 encontramos una situación completamente distinta, donde en todos los casos los partos son en algún centro médico. La singularidad es que, en este caso, la ciudad muestra su configuración conurbana binacional, puesto que el lugar de nacimiento es Jaguarão.

A partir de los relatos, se puede constatar que durante 1970 y 1980 se cierra la sala de partos, entonces muchos de los habitantes de Río Branco tienen dos principales opciones para atender su embarazo: Melo o Jaguarão. Hubo un caso excepcional donde la madre tuvo a su hijo en Montevideo, pero a los dos meses, ya estaba devuelta en Río Branco. Esto da cuenta el rol de la biestatalidad en frontera, al considerar los servicios ofrecidos tanto por parte del Estado uruguayo como por parte del brasileño. De hecho, existe una expresión popular que designa a estas personas que nacen en Jaguarão o alguna otra localidad brasileña, pero de madres y padres uruguayos: los “doble – chapa”. Eso hace que, en palabras de una entrevistada, se diga que en Río Branco “hay mucho uruguayo-brasileño” (RBg45E01)

---

<sup>63</sup> La población censada en todo el municipio de Jaguarão contaba con 22687 habitantes según el Censo de 1980 de Brasil.

### *D.2. El control pediátrico*

Aunque los nacimientos se dan en Jaguarão, todas las entrevistadas tuvieron los diversos controles pediátricos, ya sea en la mutualista CAMCEL o en unidad local asistencial. Esto hace que la frontera no sea especialmente una simple interacción sino una región propia donde la institucionalidad de uno y otro estado se funden y confunden para la creación de nuevas dinámicas específicas de dicho territorio (Paasi, 1986).

El hospital de Río Branco, aunque cambió de ubicación a un espacio más grande durante los años 80, siguió enfrentando problemas de continuidad, diversidad y calidad en los servicios médicos y de enfermería prestados. En 1987, el hospital envió al Parlamento una solicitud de asignación de recursos adicionales, ya que ni siquiera podría cumplir con las acciones de primer nivel de atención. Esto es reflejado en una intervención del entonces Senador Juan Raúl Ferreira, donde expone cómo el crecimiento poblacional experimentado en Río Branco provocó diversos problemas con respecto a la provisión de bienestar de la ciudad, especialmente, en educación, caminería y seguridad (Ferreira, 1987).

### *D.3. La vivienda*

Ante la ausencia del Estado, las oportunidades para satisfacer las necesidades de vivienda se resolvían en los setenta de la misma forma que en los cincuenta: a través del mercado (compra y arrendamiento) o a través de la familia (sucesión o comodato). Conforme al IV Censo de Población de 1985, en la localidad había un stock de 2759 viviendas particulares, habiéndose más que duplicado el número registrado veinte años antes. Esto adelanta una mejora en el indicador de densidad habitacional y, por ende, mejores oportunidades para satisfacer las necesidades de resguardo y de intimidad características de la vivienda particular.

Ahora bien, siguiendo el hilo argumental relativo a los problemas estructurales del poblamiento, es posible volver a describir el estado de situación de la vivienda en dos dimensiones importantes relativas a la infraestructura que satisfacía las necesidades de los hogares particulares: la seguridad jurídica de la tenencia y la calidad constructiva. Es de recordar que al final de este período bajo análisis, ocurrieron en 1984, las inundaciones más traumáticas y extensas habidas en el Yaguarón desde 1959. Por lo que el Censo podría esconder subregistro de viviendas, en la medida en que diez meses antes varias ubicadas en las zonas inundadas debieron ser evacuadas o sus pobladores fueron reubicados.

El 54.0% de las viviendas de Río Branco estaban ocupadas a título de propietarios o de usufructuario, esto es con un derecho real, máxima seguridad jurídica; habría habido una mejora en cuatro puntos porcentuales respecto de 1963. El porcentaje de las viviendas que estaban ocupadas, con o sin permiso, según declaración de sus moradores, se ha incrementado al 24.8%. Cabe destacar en ese año ya no representaba el indicador más bajo de seguridad jurídica entre las cuatro localidades arachanas. Las viviendas ocupadas a título de arrendamiento representaban el 19.8% del total, no mostrando grandes diferencias con otras localidades, ni tampoco con Melo. Sin embargo, es de recordar que la informalidad presuntamente caracterizaba el contrato. Esto hace razonable inferir que, en una proporción importante de esos casos, la vivienda tampoco se tenía en propiedad por parte del arrendador.

En materia de calidad constructiva, el mejoramiento en la satisfacción de la vivienda es más notorio. Aquellas calificadas como precarias, al estar construida con paredes de barro y techos de paja, se han reducido al 1.1%. En tanto que, si agregamos las construidas con desechos y madera y paja, no llegan al 2%.

*Ilustración 12. Edificios propios de Rio Branco: un complejo de viviendas sociales de MM, el Club HH, el Liceo en su antigua casa y la Estación del Ferrocarril*



Ahora bien, es de exponer que ni el INVE ni MEVIR han realizado en este período, ni antes, intervenciones en materia de vivienda social, sean individuales o colectivas (MEVIR, 1984, pág. 4; Martínez Coenda, 2023a). Por lo tanto, estas mejoras registradas censalmente provienen de acciones privadas, vía mercado o vía familiar-comunitaria.

El funcionamiento del mercado en los setenta mantiene las características propias de las décadas anteriores y sobre todo en esta región del país. Los cambios tanto en el mercado de alquileres (Decreto Ley N°14219) como en la implementación del Plan Nacional de Viviendas no tuvieron tampoco efecto local.

Esta inercia contrasta tanto con la oferta como con el precio de la vivienda construida en el lado brasilero. Los precios relativos, añadidos a las diferencias en los gastos corrientes, y también la calidad constructiva, fueron incentivos claros para que las nuevas parejas se radiquen en Jaguarão. De hecho, dos entrevistadas se trasladaron a residir en la otra margen luego de su casamiento con personas de Jaguarão.

En esta década de los setenta destaca en la localidad la acción del Servicio de Viviendas de las Fuerzas Armadas, establecido en el artículo 27 del Decreto Ley N° 14.157 (Ley Orgánica Militar).

Esto se da cuenta con la entrevistada RBg60e02 que empezó alquilando en la zona Comercial, y luego con la formación de un plan de vivienda estatal específicas para familias de militares terminó teniendo terrenos en la zona de la Cuchilla.

*“Antes, éramos inquilinos, ocupábamos una casa por Uriarte, pero alquilando. Y bueno, después compramos acá. Ese fue un plan de vivienda. El otro grupo habitacional, que se construyó al principio, era para militares, no para oficiales, sino para personal militar. Ese barrio se llama Barrio Olimar, porque el club de aquí también se llama Club Olimar. El regimiento de caballería que existe acá está en ese barrio, pero hoy en día allí viven otras personas que ya no son militares. También integramos una cooperativa de vivienda antes del '90. Tuvimos un gran terreno, mi esposo y yo. Eso fue tal vez en el '82 o '83, pero no recuerdo los años con precisión.” (RBg60e02).*

#### **D.4. Las inundaciones de 1984 y las relocalizaciones**

El río Yaguarón frente a Río Branco ha dejado registros desde hace décadas sobre las inundaciones, tal como transcribimos a Saviniano Pérez en su Cartilla del año 1902.

Más de un siglo después, los estudios y proyecciones hechos por el Monitor de Riesgo encuadrado en el Banco Interamericano de Desarrollo, muestran el muy alto riesgo de que una precipitación particularmente prolongada y concentrada pudiera cubrir todas las áreas, rodeando por el norte y por el sur, hasta las manzanas de la Cuchilla. Sólo entre 1984 y 2015 se registraron más de 14 eventos de inundaciones en el área, provocando desplazamiento de habitantes. La baja altura del terreno, en particular de la margen uruguaya, y el tipo de suelos, incrementa la probabilidad de que ante lluvias intensas el río desborde e inunde las áreas costeras, cubriendo partes importantes de la ciudad. Los mapas provistos por el monitor son elocuentes.<sup>64</sup>

En las entrevistadas de la segunda generación destacó como evento más significativo el evento de las inundaciones de 1984. La subida de las aguas obligó a la mudanza desde el sector del centro comercial a la Cuchilla. De hecho 8 entrevistadas, nacidas antes de 1985 hablan acerca de lo que implicó la mudanza por la crecida de 1984.

*(RBG80E01) “Y la inundación fue tan grande que no solo llegó a la planta baja de este estudio, sino que ingresó a este alto como 60 cm adentro de la casa. Entonces tomamos la decisión de mudarnos, después de eso. Después de eso nunca más hubo una inundación, así fue.”*

*(RBG30E01) “Me acuerdo de que es estaba, esa vino de repente y me desperté en la noche y estaba con el agua adentro del cuarto. Tuvimos que salir a las corridas, ahí ya se sabía que se venía, porque siempre se levantaban las cosas, para no estar sacando se subían los roperos, levantaban las cosas arriba del caballete para no sacarlo porque después se iba el agua y ahí lo bajabas. Pero ta, pero esa vez tuvimos que salir, nos fuimos ahí donde está el edificio - inentendible- allí era el hotel italiano y nosotros vivíamos en frente, fuimos para ahí. Pero*

<sup>64</sup> Puede consultarse en [Uruguay Disaster - Inundacion | Riskmonitor \(iadb.org\)](http://Uruguay Disaster - Inundacion | Riskmonitor (iadb.org))

*después cuando empezó a seguir subiendo el agua y a seguir subiendo, y eso nos ahí nos tuvimos que ir para Yaguarón. Unos cuantos meses estuvimos en Yaguarón. Si.”.*

*(RBg60E02) “Bueno, yo sí encuentro ese libro te voy a mostrar. En el 84 fue terrible la creciente entonces toda esa zona la inundable hubo que rápido habilitarlas a que las ocuparan, se las adjudicaron no sé por sorteo supongo y este y nosotros le compramos a la persona que vivía acá en él, tal vez en el 89.”*

Otros relatan su vivencia de niño en ese período temporal, donde es descripto como un momento caótico y donde la solidaridad fue clave para atender las circunstancias. Por ejemplo, el entrevistado 1 afirma que tuvieron que irse a la casa de un amigo ante las inundaciones en Jaguarrão. Esto destaca cómo la frontera es solamente una línea, pero que a ambos lados del río se fomentan lazos de ayuda en tiempos de catástrofes.

La inundación de 1984 no solo tuvo consecuencias a corto plazo, sino también a mediano. En primer lugar, la Intendencia junto con la Junta Local Administrativa construyó infraestructura específica para prevenir futuros desbordes.

En segundo lugar, se desarrollaron diversos planes de vivienda intersectoriales en la Cuchilla y en otros sectores de la ciudad, para realojar a personas que fueron afectadas por la inundación. Corresponde ubicar aquí la concreción del primer plan de MEVIR, inaugurado en 1988 y que contó con 72 viviendas, seguido dos años después por un segundo plan con otras 70 viviendas y un tercero en 1992 con otras 70 más (Martínez Coenda, 2023a). En síntesis, al cabo de 4 años, MEVIR en un aporte equivalente al 10% del stock registrado por el Censo de 1985.

En tercer lugar, y más a largo plazo también puede relacionarse con el progresivo despoblamiento del actual sector comercial, perdiendo su carácter residencial heredado del tiempo de Pueblo Arredondo.

### C. Los años 2000 en Río Branco

Los finales de la segunda presidencia de Sanguinetti (1995-2000) y la presidencia de Jorge Batlle (2000-2005), se corresponden al tercer período de estudio en la provisión de bienestar. Dado que cubren un ciclo de auge económico hasta la devaluación del Real en 1999, y luego comienza un proceso de deterioro económico hasta la crisis de 2002, era previsible que hallazgos locales resultaran una combinación de efectos contextuales históricos, tanto en la provisión de salud como en la provisión de vivienda social.

En términos generales, la tendencia del período es a la institucionalización de la provisión pública, tanto en salud como en educación, aunque sin inversiones significativas que muestren una diversificación o una mejora de la calidad de las prestaciones. La excepción, es el aumento de la participación de la vivienda social en el stock local por el impacto de los tres planes MEVIR.

### **E.1. La atención de salud.**

Los entrevistados destacaron la atención de la salud como una de sus preocupaciones principales en los años 2000. En este período se encuentra una completa institucionalización de la salud, existen dos mutualistas y el denominado localmente como “Hospital de Río Branco”, que ASSE nomina como “Centro Auxiliar de Salud”.

En especial, existen dos principales preocupaciones en cuanto a la salud: la falta de especialistas, que lleva a la demora en la consulta; y el traslado a Melo cuando se trata de eventos de mayor gravedad y de partos para los pacientes de ASSE. Según algunas declaraciones, tampoco estarían funcionando las cirugías. También se denota parte de la biestatalidad, ya que las consultas odontológicas suelen suceder en Jaguarão, dado que son más baratas.

*“No hay, porque esos tres son mis nietos. Y esos tres nietos tienen que ir sí o sí a Melo, porque acá no hay sala de parto ni otras cosas que nos hacen falta. Nos faltan muchas cosas, como la sala de cirugía. Tenemos a un cirujano, que es un excelente cirujano, pero, mira, el hospital de aquí prácticamente lo único que funciona es la farmacia y los médicos de medicina general.” (RBg60E05).*

### **E.2. Vivienda en los 2000**

El mayor cambio contratado en nuestras entrevistas es, sobre todo, en la dimensión de vivienda. Donde antes principalmente la provisión de vivienda por parte del Estado era a partir de planes destinados a militares y su familia, paulatinamente empiezan a incorporarse una mayor variedad de viviendas, especialmente se destaca la existencia de MEVIR. Las tres intervenciones de MEVIR son de principios de la década de los noventa y fueron construidos en el barrio de Pájaro Azul.

A su vez, el crecimiento demográfico que vivió el pueblo llevó a un crecimiento de la zona de la Cuchilla, que estimuló la auto construcción y diferentes créditos hipotecarios. Tal como se ha dicho, es razonable pensar que el aumento fue en parte una respuesta de la política social nacional a las inundaciones de 1984 que afectaron principalmente a la zona del puerto.

Ahora bien, en las entrevistas es particularmente claro que el modo de acceso sigue siendo privado. Varios entrevistados recalcan haber tenido su vivienda mediante la herencia o préstamo de un familiar. Poco se hace referencia a la construcción (o auto-construcción), pero es de suponerse que estos emprendimientos, presumiblemente con el equipamiento doméstico, tuvieron como proveedores las barracas de Jaguarão, dados los precios relativos más favorables en los materiales de construcción, mobiliarios y electrodomésticos.

## D. Síntesis de hallazgos

Río Branco es histórica y geográficamente una localidad binacional, además de ser una de las más antiguas del país. Sin embargo, la suya no es una historia lineal, acumulativa, sino sinuosa, con diversos momentos históricos que entrelazaron diferentes y contrapuestas racionalidades en la construcción urbana: la guardia militar, el nudo comercial entre Uruguay y Río Grande, la reivindicación de un objetivo nacionalizador (la denominación de Villa Artigas), el puerto fluvial y la integración ferrocarrilera, ahora casi olvidada, con el ícono del *Puente de Mauá*.

Demográficamente, tiene propiedades muy notables. Ha sido desde el siglo XIX la segunda ciudad del Departamento por el tamaño de la población residente, aunque en las recientes décadas, su tasa de crecimiento ha sido mayor que otras localidades y, por lo tanto, la primacía de Melo frente a esta se ha reducido. Es una ciudad extendida, cuyos barrios están claramente delimitados por la historia de su desarrollo en los sectores centro comercial, la Cuchilla, el sureste y el oeste.

El Estado Liberal llegó temprano y desde mediados del siglo XIX, Río Branco obtuvo un estatuto de autonomía en el tercer nivel de gobierno, alcanzando a ser la primera Junta Local declarada electiva por Ley. El Estado social, en cambio, se rezagó. Si bien hubo escuela primaria tempranamente y antes de Varela, la Sala Auxiliar de Salud Pública es un logro de finales de los veinte, junto con otra docena de localidades. Ya en los 30, Río Branco una típica localidad intermedia según la conceptualización de Martínez y Altmann (Martínez & Altmann, 2016). Pero de ahí hasta los setenta, el desarrollo social y urbano se enlentece. No hubo intervenciones públicas de vivienda social hasta finales de la década de 1980, con excepción de viviendas construidas para familiares del personal militar durante la Dictadura. No hallamos actividad ni del INVE, ni del PNV, ni de MEVIR ni tampoco del BHU en los dos primeros períodos, a pesar de que la localidad presentaba una proporción importante de “viviendas insalubres” y que las inundaciones de la década de 1940 y luego las de 1984, habían dejado patente la necesidad de la intervención urbana para relocalizar viviendas.

En la atención de salud encontramos también claroscuros hasta los 2000. Los relatos de las entrevistas marcan en particular problemas de calidad y continuidad en las prestaciones, así como áreas en las que lo “natural” era concurrir a Jaguarão (el caso de la odontología).

Por tanto, es posible hipotetizar que la población afrontó la satisfacción de sus necesidades humanas básicas generando una natural disposición a proveerse en fuentes familiares, comunitarias o mercantiles, tanto nacionales como brasileñas. Los precios relativos, así como el más destacado dinamismo de Jaguarão, incentivarón aún más el desarrollo de una estructura biestatal de bienestar en la localidad.



## Referencias bibliográficas

- Acosta y Lara, F., & Merido, J. (1921). *Guía ilustrada de Cerro Largo*. Melo: Talleres Gráficos Perea.
- Addams, J. (2014[1916]). *El largo camino de la memoria de las mujeres*. Zaragoza, ES: Prensas de la Universidad de Zaragoza.
- AFE. (2010). *Reseña histórica del ferrocarril uruguayo*. Montevideo: AFE.
- Aguirre, R. (2003). Ciudadanía social, género y trabajo en Uruguay. *Revista Mexicana de Sociología*, 815-833.
- Aicardi Alejo, J. (1992). *1792-1992. Río Branco. Ayer, hoy, futuro*. Montevideo: Imprenta del Ejército.
- Aicardi-Alejo, J. (1992). *1792-1992 Río Branco: ayer, hoy, el futuro*. Río Branco, UY: Imprenta del Ejército Nacional.
- Alegre, P. (diciembre de 2008). Democracia y reformas en el Uruguay: un caso de gradualismo perverso. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17(1), 137-158.
- Alonso, R., & Demasi, C. (1986). *Uruguay 1958-1968. Crisis y estancamiento*. Montevideo: Editorial Banda Oriental.
- Altmann, L. (2016). Pequeñas localidades en Uruguay. Evolución de datos censales 1985-2011 y aproximación al protagonismo en el Sistema Urbano Nacional. *XI Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales del Comité Académico de Desarrollo Regional. Asociación de Universidades del Grupo de Montevideo*. Salto: Instituto de Teoría y Urbanismo, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de la República.
- Alvarez Lenzi, R. (1973). *Fundación de centros poblados en el Uruguay*. Montevideo: Facultad de Arquitectura, Universidad de la República.
- Álvarez-Fuentes, G. (2020). Las relaciones transfronterizas indígenas y la (in)utilidad de las fronteras. *Nueva Sociedad*, 289.
- ANEP. (27 de 04 de 2024). *Montior educativo. Informe Individual por Escuela. Escuela N°30 de Cerro Largo*. Obtenido de Administración Nacional de Educación Pública: <https://www.anep.edu.uy/monitorRepo/informesIndividuales/1104030.pdf>
- Araújo, O. (1912). *Diccionario Geográfico del Uruguay. Segunda Edición*. Montevideo: Tipo litografía Moderna.
- Araya, F., Bertino, M., Díaz, G., & Torrelli, G. (2013). Evolución histórica de la Administración de los Ferrocarriles del Estado (AFE) en Uruguay: factores determinantes de su desempeño. *IV Jornadas Académicas de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración*. Montevideo, UY: Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República. Obtenido de [http://www.fcea.edu.uy/Jornadas\\_Academicas/2013/file/MESAS/Politicas%20y%20regulaciones%20durante%20la%20ISI%20uruguaya/Evolucion%20historica%20de%20la%20Administracion%20General%20de%20Ferrocarriles%20del%20Estado%20\(AFE\)\\_Araya%20et%20al\\_.pdf](http://www.fcea.edu.uy/Jornadas_Academicas/2013/file/MESAS/Politicas%20y%20regulaciones%20durante%20la%20ISI%20uruguaya/Evolucion%20historica%20de%20la%20Administracion%20General%20de%20Ferrocarriles%20del%20Estado%20(AFE)_Araya%20et%20al_.pdf)

- Armand-Ugon, E., Arcos-Ferrand, L., Cerdeiras-Alonso, J. C., & Goldaracena, C. (1930). *Compilación de Leyes y Decretos 1825-1930. Volumen I (1825-1834)*. Montevideo, UY: Imprenta Nacional.
- Armand-Ugon, E., Arcos-Ferrand, L., Cerdeiras-Alonso, J. C., & Goldaracena, C. (1930). *Compilación de Leyes y Decretos. Tomo IX (1874-1875)*. Montevideo, UY: Imprenta Nacional.
- Armand-Ugon, E., Arcos-Ferrand, L., Cerdeiras-Alonso, J. C., & Goldaracena, C. (1930). *Compilación de Leyes y Decretos. Tomo VII años 1867-1868*. Montevideo, UY: Imprenta Nacional.
- Armand-Ugon, E., Arcos-Ferrand, L., Cerdeiras-Alonso, J. C., & Goldaracena, C. (1930). *Compilación de Leyes y Decretos. Tomo XV años 1884-1885*. Montevideo, UY: Imprenta Nacional.
- Armand-Ugon, E., Arcos-Ferrand, L., Cerdeiras-Alonso, J. C., & Goldaracena, C. (1930). *Compilación de Leyes y Decretos. Tomo XVI (1885-1886)*. Montevideo, UY: Imprenta Nacional.
- Banegas, I., Fernández, T., & Pandolfi, J. (2023). *Migración residencial interna en Uruguay (1956 a 2006). Documento de Trabajo 04/23*. Rivera, UY: Núcleo de Estudios Interdisciplinarios sobre Sociedad, Educación y Lenguaje en Frontera (NEISELF), Centro Universitario Regional Noreste, Universidad de la República. Obtenido de [https://www.rivera.udelar.edu.uy/wp-content/uploads/2023/05/BANEGAS\\_fdez\\_PANDOLFI\\_2023\\_MIGRACION\\_63A11\\_doctr\\_a\\_FINAL.pdf](https://www.rivera.udelar.edu.uy/wp-content/uploads/2023/05/BANEGAS_fdez_PANDOLFI_2023_MIGRACION_63A11_doctr_a_FINAL.pdf)
- 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 .
- Barrán, J. (1975). *Apogeo y crisis del Uruguay pastoril y caudillesco*. Montevideo: Banda Oriental.
- Barrán, J. P. (1992). *El poder de curar. Medicina y sociedad en el Uruguay del novocentenario Tomo I*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Barrán, J. P. (1996). *La Ortopedia de los pobres. Medicina y sociedad en el Uruguay del Novecentenario. Tomo II*. Montevideo, UY: Ediciones de la Banda Oriental.
- Barrán, J. P., & Nahúm, B. (1977). *Historia Rural del Uruguay Moderno. Volumen 6: la civilización ganadera bajo Batlle (1905-1914)*. Montevideo: Editorial Banda Oriental.
- Barreto, I. (2009). Mestizas, tierras y matrimonio: los mecanismos de ascenso social de la población rural de la Banda Oriental del siglo XVIII. *X Jornadas Argentinas de Estudios de Población*. . San Fernando del Valle de Catamarca: Asociación de Estudios de Población de Argentina.(AEPA).
- Barreto, I., Albín, E., & Barboza, M. J. (2014). *Amores de frontera. Relaciones inter étnicas en la zona de Cerro Largo 1795-1811*. Montevideo: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República. Obtenido de <https://www.researchgate.net/publication/275584690>
- Barrios Pintos, A. (2008). *Historia de los Pueblos Orientales. Tomo I. Sus orígenes. Procesos fundacionales. Sus primeros años (Vol. II)*. Montevideo: Banda Oriental.
- Barrios Pintos, A. (2009). *Historia de los pueblos orientales. Tomo III: de la Guerra Grande a 1900*. Montevideo: Tradinco.
- Barrios, G. (2008). Discursos hegemónicos y representaciones lingüísticas sobre lenguas en contacto y de contacto: español, portugués y portugués fronterizo. En D. Da Hora, & R. Marques de Lucena, *Política Lingüística na América Latina*. (págs. 79-103). Editora Universitária.

- Bazzi Castro, C., & Fernández-Aguerre, T. (2022). Colonias agrarias. En T. Fernández-Aguerre, S. Vanoli Imperiale, & A. Wilkins Masse, *Estado, poblamientos y estructura social: Uruguay desde la Colonia al siglo XX* (págs. 171-190). Montevideo, UY: Núcleo de Estudios Interdisciplinarios sobre Sociedad, Educación y Lenguaje en Frontera (NEISELF) , Centro Universitario Regional Noreste, Universidad de la República / AGZ Impresos.
- Bentancor, M., & Gil-Villamil, G. (2014). *Isidoro Noblia. Un pueblo al encuentro de sus raíces*. Montevideo: Torre de Vigía Ediciones.
- Bentancor, M., & Gil-Villamil, G. (2022). *Historias de Cerro Largo. Historias del Uruguay*. (T. d. Vigía, Ed.) Melo, UY: Tradinco Editorial.
- Bentancur, A. (1985). *Don Cipriano de Melo, señor de fronteras*. Montevideo: Arca Editorial S.R.L.
- Berruti, L. (2 de 7 de 2021). *Villa San Servando: La historia de un pueblo desaparecido*. Obtenido de La Mañana: <https://www.xn--lamaana-7za.uy/agro/villa-san-servando-la-historia-de-un-pueblo-desaparecido/>
- Bertaux, D. (1999). El enfoque biográfico: su validez metodológica, sus potencialidades. *Proposiciones*, 29(4), 1-23.
- Bertoni, R. (2022). El dinámico escenario en que emergen y se desarrollan las localidades. Un ensayo de periodización. En V. y. Fernández, *Estado, poblamientos y estructura social. Uruguay desde la Colonia al siglo XX* (págs. 31-44). Montevideo: AGZ.
- Biblioteca Nacional. (31 de 1 de 2025). *Carta postal del Departamento de Cerro Largo, autografiada por Mége y Aubriot*. Obtenido de Biblioteca Nacional, Mapas y Planos: <http://bibliotecadigital.bibna.gub.uy:8080/jspui/handle/123456789/5820>
- Borba Eguren, M. (2023). Entre la animalización del Brasil y la representación de las Repúblicas hermanas (1892-1894). En A. Islas, *Iconografía Republicana. Imágenes y conceptos políticos en Uruguay (1830-1930)* (págs. 103-125). Montevideo: Universidad de la República.
- Borba Eguren, M. (2023). *Sobre la “fundación” del Departamento de Cerro Largo. Informe para la Junta Departamental del Cerro Largo, a pedido de la edil Mtra. Cristina Cardozo*. Informe Técnico, Junta Departamental de Cerro Largo, Melo. Obtenido de [https://www.academia.edu/107590506/Informe\\_Aniversario\\_de\\_Cerro\\_Largo](https://www.academia.edu/107590506/Informe_Aniversario_de_Cerro_Largo)
- Borba-Eguren, M. (2022). Cerro Largo: antecedentes, impulsos y obstáculos para su historiografía. *Claves. Revista de Historia*, 8(15), 233-238. Obtenido de <https://hdl.handle.net/20.500.12008/37201>
- Borucki, A., Chagas, K., & Stalla, N. (2009). *Esclavitud y trabajo. Un estudio sobre los afrodescendientes en la frontera uruguaya (1835-1855)*. Segunda Edición. Montevideo, UY: Mastergraf SRL.
- Botinelli, O., Giménez, W., & Marius, J. L. (s.f.). *Enciclopedia electoral del Uruguay (1900-2010)*. Instituto Factum. Obtenido de [https://legislativo.parlamento.gub.uy/OtrosDocumentos/EnciclopediaElectoral1900\\_2010.pdf](https://legislativo.parlamento.gub.uy/OtrosDocumentos/EnciclopediaElectoral1900_2010.pdf)
- Braudel, F. (1958). Histoire et sciences sociales. La longue durée. *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*, 13e anné(4), 725-753.
- Broquetas, M. (2013). Las fotografías de archivo y sus (im)posibilidades al contar la historia. *Lo que los archivos cuentan*, 87-119.

- Broquetas, M., & Bruno, M. (2018). *Fotografía en Uruguay. Historia y usos sociales. Tomo II. 1930-1990*. Montevideo: Centro de Fotografía de Montevideo.
- BSE. (1968). Médicos de campaña. En BSE, *Almanaque 1965 del Banco de Seguros del Estado* (págs. 281-284). Montevideo, UY: Banco de Seguros del Estado.
- Bunge, M. (1999). *Buscar la filosofía en las ciencias sociales*. México, D.F.: Siglo XXI editores de México.
- Burke, P. (2005). *Visto y no visto. El uso de la imagen como documento histórico*. Barcelona: Crítica.
- Caetano, G., & Rilla, J. (1987). *Breve Historia de la Dictadura*. Montevideo, UY: Ediciones de la Banda Oriental.
- Cámara de Representantes. (6 de noviembre de 1939). *Diario de Sesiones de la XXXIII Legislatura, 59ava Sesión Ordinaria*. Obtenido de [https://biblioteca.parlamento.gub.uy/PublicacionesPeriodicas/busquedalibreTimeLine/ver?arcivo=UkZSt098G\\_EUfEiyyg4worQQzBrELEdCu7KnkOdFC//fEjLvW6ZOxeWHVVjfgw/VYeuiC\\_jhLGMUbeun9GUEIURIQdfZFoMGi3pdysV5mlXsF/ARS3yU\\_YwT2jYagC2PjRmVq9yym2XA8OCBIpFUXA==](https://biblioteca.parlamento.gub.uy/PublicacionesPeriodicas/busquedalibreTimeLine/ver?arcivo=UkZSt098G_EUfEiyyg4worQQzBrELEdCu7KnkOdFC//fEjLvW6ZOxeWHVVjfgw/VYeuiC_jhLGMUbeun9GUEIURIQdfZFoMGi3pdysV5mlXsF/ARS3yU_YwT2jYagC2PjRmVq9yym2XA8OCBIpFUXA==)
- Cánepa González, G. (2018). *El territorio del arroz en Uruguay. Caracterización de los pueblos de trabajadores arroceros del Rincón de Ramírez, Treinta y Tres*. Montevideo, UY: Tesis de Maestría en Ciencias Agrarias, Facultad de Agronomía, Universidad de la República.
- CAPA. (2010). *Revelando os quilombos no Sul*. Pelotas, RS: Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor, Secretaria do Desenvolvimento Territorial, Ministerio do Desenvolvimento Agrário, Governo do Brasil. Obtenido de [https://capa.org.br/wp-content/uploads/2018/11/Revelando\\_os\\_Quilombos\\_no\\_Sul.pdf](https://capa.org.br/wp-content/uploads/2018/11/Revelando_os_Quilombos_no_Sul.pdf)
- Carmagnani, M. (1982). *La grande illusione delle oligarchie. Stato e società in America Latina (1850-1930)*. Turin, IT: Loescher editore. Obtenido de <https://archive.org/details/carmagnani-m-estado-y-sociedad-en-america-latina-1850-1930-ocr-1984/page/n3/mode/2up>
- Cassinelli Muñoz, H. (1991). *Derecho Público II*. Montevideo, UY: Fundación de Cultura Universitaria.
- Castellanos, A. (1967). Toponimia nacional. En BSE, *Almanaque 1966-1967* (págs. 109-110). Montevideo, UY: Banco de Seguros del Estado.
- Castro, J. J. (1893). *Treatise on the South American Railways and Great International Lines*. Montevideo, UY: Ministerio de Fomento, Presidencia de la República.
- Cedréz, M., Fernández-Aguerre, T., & Quintela, M. (2023). *Estructuras locales de bienestar en Uruguay (1956-2004). Documento de Trabajo 03/23*. Rivera, UY: Núcleo de Estudios Interdisciplinarios sobre Sociedad, Educación y Lenguaje en Frontera (NEISELF), Centro Universitario Regional Noreste, Universidad de la República.
- Chasteen, J. (2001). *Héroes a caballo : los hermanos Saravia y su frontera insurgente*. Montevideo: Fundación Banco de Boston.
- Chebataroff, J. (7 de diciembre de 1958). Bañados de Aceguá. *Suplemento dominical, Diario El Día, Montevideo*, pág. 6.
- 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.

- Clemente, I. (2011). La región de frontera Uruguay-Brasil y la relación binacional: pasado y perspectivas]. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 19(1), 165-184.
- Comisión Patriótica de Cerro Largo. (1975). *Revista Histórica de Cerro Largo. Homenaje al sesquicentenario de los hechos históricos del año 1825*. Melo: Novel SC Impresores.
- Coronel, M. H. (2017). *Las quitanderas de Cañas. Fondos Concursables Uruguay Cultural*. Montevideo, UY: Ministerio de Educación y Cultura.
- Correa, J. (enero-junio de 2016). Las Juntas de Vecinos: “una forma patriótica y desinteresada de participación ciudadana”. Análisis centrado en la ciudad de Durazno, 1973-1980. *Claves. Revista de Historia*(2), 227-256.
- Correa, J. (2018). *Lo hicimos ayer, hoy y lo seguiremos haciendo. Autoritarismo civil militar en dictadura. Durazno, 1973-1980*. Montevideo: Fin de Siglo.
- da Silva Catela, L. (2004). Conocer el silencio. Entrevistas y estrategias de conocimiento de situaciones límites. *Oficios Terrestres*(15-16), 42-54.
- Davrieux, A. (. (1972). *Índice topográfico de lugares poblados del Uruguay*. Montevideo: Dirección General de Estadística, Presidencia de la República.
- de Azara, F. (1836). *Colección de obras y documentos relativos a la historia antigua y moderna de las provincias del Río de la Plata. Ilustrado con notas y disertaciones de Pedro de Angelis*. Buenos Aires, AR: Imprenta del Estado.
- de Souza Silveira, M., & Fernández-Aguerre, T. (2022). La frontera noreste. En T. Fernández-Aguerre, S. Vanoli Imperiale, & A. Wilkins Masse, *Estado, poblamientos y estructura social: Uruguay desde la Colonia al Siglo XX* (págs. 45-68). Rivera, UY: Núcleo de Estudios Interdisciplinario sobre Sociedad, Educación y Lenguaje en Frontera(NEISELF), Centro Universitario Regional Noreste, Universidad de la República / Editora AGZ.
- de Souza, M. (2021). *La frontera rural uruguaya-brasileña y sus territorios*. Montevideo, UY: Tesis de Maestría en Ciencias Agrarias con mención en Ciencias Sociales, Facultad de Agronomía, Universidad de la República.
- de Souza, M., & Fernández, T. (2022). La frontera noreste. En T. Fernández-Aguerre, S. Vanoli Imperiale, & A. Wilkins Masse, *Estado, poblamientos y estructura social: Uruguay desde la Colonia al Siglo XX* (págs. 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.
- del Valle Gastamiza, F. (1999). El análisis documental de la fotografía. *Cuadernos de documentación multimedia*(8).
- D'Elía, G. (1982). *El Uruguay Neo-Batllista, 1946-1958*. Montevideo, UY: Ediciones de la Banda Oriental.
- DGyC. (1989). *Índice topográfico de entidades de población : VI censo de población, IV censo de viviendas 1985*. Montevideo, UY: Dirección General de Estadísticas y Censos, Presidencia de la República.
- Diario El País. (11 de 08 de 2022). *Portal*. Obtenido de <https://cerrolargoportal.com/archivos/5452>
- DIEA. (2015). *Regiones agropecuarias del Uruguay*. Montevideo.

- Dilla, H., & Breton, I. (2018). Las regiones transfronterizas de América Latina. *Polis, Revista Latinoamericana*, 51, 15-37. doi:10.32735/S0718-6568/2018-N51-1348
- Doratioto, F. (2014). *O Brasil no Río da Prata (1822-1994)*. Brasilia: FUNAG.
- Doyal, L., & Gough, I. (1991). *A Theory of Human Needs*. Basingstoke, UK: MacMillan.
- Elizaincín, A., Behares, L., & Barrios, G. (1987). *Nos falemo brasilero. Dialectos portugueses del Uruguay*. Montevideo: Editorial AMESUR.
- Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del estado de bienestar*. Valencia: Edicions Alfonso el Magnim / Generalitat Valenciana / Diputació Provincial de Valencia.
- Etcheverry, C. (1991). Esbozo histórico del viejo Cerro Largo. *Génesis*(2), 43-46.
- Favarro, 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-Aguerre, T. (2018). *La conformación histórica de las regiones en Uruguay (1730-1990). Un ensayo de síntesis desde la sociología histórica*. Montevideo: Documento de Trabajo en RESEARCHGATE. doi:10.13140/RG.2.2.12205.95200
- Fernández-Aguerre, T. (2022). Poblamientos "liberales" e "informales" hasta 1911. En T. Fernández, S. Vanoli, & A. Wilkins, *Estado, poblamientos y estructura social: Uruguay desde la Colonia al siglo XX* (págs. 83-110). Rivera, UY: Núcleo de Estudios Interdisciplinarios sobre Sociedad, Educación y Lenguaje en Frontera (NEISELF) / Centro Universitario Regional Noreste / CSIC / Universidad de la República.
- Fernández-Aguerre, T. (2022a). Localidades indias. En T. Fernández-Aguerre, S. Vanoli Imperiali, & A. Wilkins Masse, *Estado, poblamientos y estructura social: Uruguay desde la Colonia al siglo XX* (págs. 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-Aguerre, T. (2022b). Poblamientos "liberales" e "informales" hasta 1911. En T. Fernández-Aguerre, S. Vanoli Imperiale, & A. Wilkins Masse, *Estado, poblamientos y estructura social* (págs. 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-Aguerre, T. (2022c). Ferrocarril y poblamiento. En T. Fernández-Aguerre, S. Vanoli Imperiale, & A. Wilkins Masse, *Estado, poblamientos y estructura social: Uruguay desde la Colonia al siglo XX* (págs. 129-146). Montevideo, UY: Núcleo de Estudios Interdisciplinarios sobre Sociedad, Educación y Lenguaje en Frontera (NEISELF), Centro Universitario Regional Noreste, Universidad de la República / AGZ Impresos.
- Fernández-Aguerre, T. (2023). La atención pública de la salud en el interior de Uruguay hasta mediados del siglo XX. En T. Fernández, & S. Vanoli, *Territorios, bienestar y migración: Uruguay hasta mediados del siglo XX* (págs. 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-Aguerre, T. (2024). La provisión en el territorio como una propiedad fundamental del concepto de bienestar: estructuras locales de bienestar en Uruguay hacia 1960. *Quivera. Revista de Estudios Territoriales*, 26(2). Obtenido de <https://quivera.uaemex.mx/>
- Fernández-Aguerre, T. (2025[2022]). *Modelos territoriales del Estado en Uruguay (1810-1995)*. Documento de Trabajo 06/22. Rivera, UY: Centro Universitario Regional Noreste, Universidad de la República. Recuperado el 01 de 07 de 2023, de [https://www.rivera.udelar.edu.uy/wp-content/uploads/2023/05/fdez\\_2023\\_modelos\\_territoriales\\_estado\\_docta\\_V5\\_FINAL.pdf](https://www.rivera.udelar.edu.uy/wp-content/uploads/2023/05/fdez_2023_modelos_territoriales_estado_docta_V5_FINAL.pdf)
- Fernández-Aguerre, T., & Banegas-González, I. (2022). Desarrollo y movilidad territorial residencial: el caso del Uruguay en 1908. *Iberoamérica*, 165-209.
- Fernández-Aguerre, T., & de Souza Silveira, M. (1 de 5 de 2022). *Espacios de frontera Uruguay-Brasil, bienestar y desigualdad: la construcción bi-estatal y local de la ciudadanía social (1960-2023)*. Proyecto CSIC I+D. Obtenido de NEISELF: <https://www.rivera.udelar.edu.uy/pdu-neiself/area-de-sociologia/>
- Fernández-Aguerre, T., & Vanoli Imperiale, 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-Aguerre, T., & Wilkins Masse, A. (2019). Procesos de Configuración Regional y Localidades de Uruguay 1900-1960. *Iberoamerica*, 21(1), 159-206.
- Fernández-Aguerre, T., Banegas González, I., Bazi, C., Bertoni, R., Cedréz, M., de Souza Silveira, M., . . . Wilkins Masse, A. (2023). *Metodología general del proyecto “Territorios, estructuras de bienestar y desigualdad social”*. Documento de Trabajo 01-23. Rivera, UY: PDU Núcleo de Estudios Interdisciplinarios sobre Sociedad, Educación y Lenguaje en Frontera (NEISELF), Centro Universitario Regional Noreste, Universidad de la República. Recuperado el 10 de 06 de 2023, de [https://www.rivera.udelar.edu.uy/wp-content/uploads/2023/05/fdez\\_ET\\_AL\\_2023\\_metodologia\\_v4\\_FINAL.pdf](https://www.rivera.udelar.edu.uy/wp-content/uploads/2023/05/fdez_ET_AL_2023_metodologia_v4_FINAL.pdf)
- Fernández-Aguerre, T., Guevara Cué, G., & Wilkins Masse, A. (2023). Necesidades humanas, bienestar y sectores de provisión pública: un marco teórico para su estudio. En T. V. Fernández-Aguerre, *Territorios, bienestar y migración: Uruguay en la primera mitad del siglo XX* (págs. 19-48). Rivera, UY: Núcleo de Estudios Interdisciplinarios sobre Sociedad, Educación y Lenguaje en Frontera (NEISELF), Centro Universitario Regional Noreste/ CSIC/ Universidad de la República.
- Fernández-Aguerre, T., Vanoli Imperiale, S., & Wilkins Masse, 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.
- Fernández-Aguerre, T., Wilkins Mase, A., & Biramontes Duré, T. (2022). ¿Informales, excedentarias o segregadas? Tres hipótesis sobre la heterogeneidad de las localidades en Uruguay a inicios de la década de 1960. *Territorios*.
- Filgueira, C., & Filgueira, F. (1994). *El largo adiós al país modelo. Políticas sociales y pobreza en el Uruguay*. Montevideo: ARCA editorial / Peithos Sociedad de Análisis Político / Kellogg Institut. .

- Filgueira, F. (1998). El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina. Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada. En B. (. Robert, *Ciudadanía y política social* (págs. 71-116). San José de Costa Rica: FLACSO/SSRC.
- Filgueira, F., & Moraes, J. A. (2000). Contextos y estrategias de las reformas institucionales en la Seguridad Social la Educación y la Salud en Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 12, 97-122. Obtenido de <https://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/359>
- Flores, M., & Farinatti, L. A. (2009). A fronteira manejada: apontamentos para uma história social da fronteira meridional do Brasil (século XIX). En F. Heinz, *Experiências nacionais, temas transversais: subsídios para uma história comparada da América Latina* (págs. 145-177). São Leopoldo: Oikos Editora.
- Forneck, V., & Rocha, E. (2020). Abandono de estações férreas: cartografia nas cidades de Jaguarão e Rio Branco na fronteira Brasil-Uruguay. *Revista Latino-Americana de Estudos em Cultura e Sociedade*, 1-20.
- Frega, A., Duffau, N., Chagas, K., & Stalla, N. (2020). *Historia de la población africana y afrodescendientes en Uruguay*. Montevideo: FHCE-MIDES.
- García Acevedo, D. (1910 [1967]). *Informe producido ante el Congreso Rural Anual de 1910. Comisión de Estudios para mejorar la situación de la gente pobre de la Campaña. Asociación Rural del Uruguay*. Montevideo: Sección Historia de la Cultura. Fuentes para la Historial Social y Económica del Río de la Plata nº1. Facultad de Humanidades y Ciencias. Universidad de la República.
- Gil-Villamil, G. (1982). *Ensayo para una historia de Cerro Largo hasta 1930*. Melo, UY: Intendencia Municipal de Cerro Largo.
- Gómez Gavazzo, C. (1959). *Metodología del planeamiento territorial*. Rosario: Centro de Estudiantes Facultad de Ciencias Matemáticas.
- HD. (1956). *Ensayo de Historia Patria (Hermano Damasceno) Tomo II*. Montevideo: Barreiro y Ramos.
- Heinzen, E. (2018). *Evolución del Uruguay Rural en la frontera: 1962-2011. Un estudio basado en la "Situacion económica y social del Uruguay Rural "* CLAEH/CINAM 1962. Tesis de Licenciatura en Sociología. Montevideo, UY: Facultad de Ciencias Sociales / Repositorio Colibri, Universidad de la República. Obtenido de <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/20403>
- IBGE. (02 de 12 de 2024). *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*. Obtenido de Censo Demográfico 2022 - Dowloads - Agregados por distrito básicos: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/22827-censo-demografico-2022.html?=&t=downloads>
- IBGE. (24 de 02 de 2025). *Censo Demográfico 2010 Microdados*. Obtenido de Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: [https://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo\\_Demografico\\_2010/Resultados\\_Gerais\\_da\\_Amostra/Microdados/RS.zip](https://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/Resultados_Gerais_da_Amostra/Microdados/RS.zip)
- INE. (2000). *Indice toponímico de entidades de población año 1999*. Montevideo, UY: Instituto Nacional de Estadísticas, Presidencia de la República.
- INE. (2008). *Toponimia y categorización jurídica oficial de localidades urbanas del Uruguay*. Montevideo: Instituto Nacional de Estadística, Presidencia de la República.

- INE. (8 de 1 de 2018). *Listado de Localidades segun Censos*. Obtenido de Instituto Nacional de Estadísticas:  
<https://www5.ine.gub.uy/documents/Codificadores/Por%20localidades/Localidades%20y%20codigos%20NUEVO-1.pdf>
- INE. (12 de 10 de 2018). *Mapas de Unidades Geoestadísticas 2001. Cartografía del VIII Censo de Población y IV Censo de Viviendas*. Obtenido de Instituto Nacional de Estadísticas:  
<https://www.gub.uy/instituto-nacional-estadistica/datos-y-estadisticas/estadisticas/mapas-unidades-geoestadisticas-2011>
- INE. (08 de 1 de 2024). *Mapas de unidades geoestadísticas 2011*. Obtenido de www.gub.uy:  
<https://www.gub.uy/instituto-nacional-estadistica/datos-y-estadisticas/estadisticas/mapas-unidades-geoestadisticas-2011>
- INE. (01 de 02 de 2024). *Mapas vectoriales año 2011*. Obtenido de Instituto Nacional de Estadística:  
<https://www.gub.uy/instituto-nacional-estadistica/datos-y-estadisticas/estadisticas/mapas-vectoriales-ano-2011>
- Informe Hall. (1954). *Estudio de Reorganización administrativa del Ministerio de Salud Pública. Informe del Grupo de Estudios a la Comisión de Reorganización Administrativa*. Montevideo, UY: Ministerio de Salud Pública, Consejo Nacional de Gobierno.
- ITU. (1955). *Planificación asistencial de la Salud Pública. Folleto de Divulgación Técnica num. 7*. Montevideo, UY: Instituto de Teoría y Urbanismo, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República.
- James, D., & Lobato, M. Z. (2024). *Paisajes del pasado. Relatos e imágenes de una comunidad obrera*. Buenos Aires: EDHASA.
- King, G., Keohane, R., & Verba, S. (2000). *El diseño de la investigación social: la inferencia en los estudios cualitativos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Klaczko, J. (1981). *El Uruguay de 1908: su contexto urbano-rural, antecedentes y perspectivas*. Montevideo: CIESU. Cuaderno nº42.
- Korzeniak, J. (2006). *Primer Curso de Derecho Constitucional. Tercera Edición*. Montevideo, UY: Fundación de Cultura Universitaria.
- Lefebvre, H. (2013 [1974]). *La producción del espacio*. Alcobendas, Madrid: Colección entre lineas. Editorial Capital Swing.
- Lobato, M. Z. (2003). Memoria, historia e imagen fotográfica: Los desafíos del relato visual. *Anuario Facultad de Ciencias Humanas*, V(5), 25-38.
- 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.
- 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.
- Mann, M. (1984). The autonomous power of the State: its origins, mechanisms, and results. *Archives Européennes de sociologie*, 25, 185-213.

- Manos del Uruguay. (15 de 9 de 2016). *Artesanas: Cintia de Dragón*. Obtenido de <https://blog.manos.com.uy/2016/09/15/artesanas-cintia-de-dragon/>
- Marcheschi, A., Markarian, V., & Yaffé, J. (2015). Claves del período. En G. Caetano, A. Marcheschi, V. Markarian, & J. Yaffé, *Uruguay: el "país modelo" y su crisis 1930-2010* (págs. 15-36). Montevideo: Fundación MAPFRE / Editorial Planeta.
- Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and social class*. Cambridge, UK: University of Cambridge Press.
- Martínez Coenda, V. (2022). "Para ver llover desde adentro sin mojarse": Un análisis de los fundamentos de la política de vivienda rural en Uruguay. *Registros. Revista de investigación histórica*, 87-105.
- Martínez Coenda, V. (2023a). *La vivienda social en el territorio uruguayo (1969-2011)*. Documento de Trabajo 02/23. Rivera, UY: Núcleo de Estudios Interdisciplinarios sobre Sociedad, Educación y Lenguaje en Frontera (NEISELF), Centro Universitario Regional Noreste, Universidad de la República. Recuperado el 20 de 11 de 2023, de [https://www.rivera.udelar.edu.uy/wp-content/uploads/2023/05/martinez\\_2022\\_vivienda\\_informe\\_final\\_docta\\_FINAL.pdf](https://www.rivera.udelar.edu.uy/wp-content/uploads/2023/05/martinez_2022_vivienda_informe_final_docta_FINAL.pdf)
- 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, E., & Altmann, L. (2020). *Ciudades intermedias del Uruguay*. Montevideo, UY: Biblioteca Plurarl. Comisión Sectorial de Investigación Científica, Universidad de la República.
- Martínez-Franzoni, J. (2008). *Arañando el bienestar. Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central*. Buenos Aires, AR: Consejo Latino Americano de Ciencias Sociales /CROP. Obtenido de [https://www.researchgate.net/profile/Juliana-Franzoni/publication/321274863\\_Aranando\\_bienestar\\_trabajo\\_remunerado\\_proteccion\\_socia1\\_y\\_familias\\_en\\_America\\_Central/links/5a4cf683458515a6bc6dab77/Aranando-bienestar-trabajo-remunerado-proteccion-social-y-fami](https://www.researchgate.net/profile/Juliana-Franzoni/publication/321274863_Aranando_bienestar_trabajo_remunerado_proteccion_socia1_y_familias_en_America_Central/links/5a4cf683458515a6bc6dab77/Aranando-bienestar-trabajo-remunerado-proteccion-social-y-fami)
- Mazzei, E. (2017). *Las sociedades fronterizas: visiones y reflexiones*. Melo, Uruguay: Centro de Estudios de la Frontera, Casa de la Universidad de Cerro Largo, Comisión Coordinadora del Interior, Universidad de la República.
- Mazzei, E., & de Souza, M. (2017). Sociedades rurales fronterizas: homogeneidades o heterogeneidades regionales. En E. ( . Mazzei, *Las sociedades fronterizas: visiones y reflexiones*. Montevideo, UY: Centro de Estudios de la Frontera (CEF), Comisión Coordinadora del Interior, Universidad de la República. Obtenido de <https://hdl.handle.net/20.500.12008/29157>
- MEVIR. (1984). *MEVIR 1968-1983*. Montevideo: Movimiento para la erradicación de la vivienda insalubre rural.
- MGAP-DIEA. (2015). *Regiones agropecuarias de Uruguay*. Montevideo, UY: Dirección de Investigación y Estadísticas Agropecuarias, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.
- Miles, M. B., & Huberman, M. (1994). *Qualitative Data Analysis. Second Edition*. Thousand Oaks, US: Sage Publications Ltd.
- MSP - ASSE. (2002). *Planificación de la Red Asistencial de la Administración de los Servicios de Salud del Estado*. Montevideo, UY: Ministerio de Salud Pública, Presidencia de la República.

- Muniz, J. C. (22 de 2 de 2022). *Cementerio de la Villa de San Servando, primera parte*. Obtenido de Art images: <https://artimagestudios.com/villa-de-san-servando-1/>
- Muniz-Cuello, J. (29 de 1 de 2017). *Por los tiempos bélicos de la Guardia de Arredondo y de la Villa Artigas*. Obtenido de Desde Vergara y la región: <https://desdevergarayaregion.blogspot.com/2017/01/virrey-nicolas-de-arredondo.html>
- Muniz-Cuello, J. (2018). *El Héroe que vivió tres siglos*. Vergara, UY: Tradinco / Municipio de Plácido Rosas.
- Muniz-Cuello, J. (2020). *Memorias del Gran Cerro Largo*. Vergara, UY: Tradinco.
- Muniz-Cuello, J. (2022). *El murmullo de la tierra mía: Vergara*. Montevideo, UY: Tradinco.
- Najera, J. (2017). Migración, fuerza de trabajo y familia, elementos en la definición del espacio transfronterizo México-Guatemala. *Entrediversidades. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 1(8) enero-junio, 119-150. doi: 10.31644/ED.8.2017.a04
- OPP. (2018). *Elena Sosa, Poblado Casas*. Obtenido de Oficina de Planeamiento y Presupuesto: [https://youtu.be/dmkUAbS4g\\_A](https://youtu.be/dmkUAbS4g_A)
- Øverbye, E. (2021). Disciplinary perspectives on Welfare States. En D. Béland, K. Morgan, H. Obinger, & C. Pierson, *The Oxford Handbook of The Welfare State. Second Edition* (págs. 222-240). Oxford, UK: Oxford University Press.
- 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
- Palermo, E. (2013). *Tierra Esclavizada. El norte uruguayo en la primera mitad del siglo 19*. Montevideo, UY: Tierra Adentro Ediciones.
- Panizza, F. (1990). *Uruguay: Batllismo y después. Pacheco, militares y tupamaros en la caída del Uruguay Batllista*. Montevideo, UY: Ediciones de la Banda Oriental.
- Pasquali, L. (2019). El uso crítico de las fuentes orales. En C. Salomón Tarquini, S. Fernández, M. Lanzillotta, & P. Laguarda, *El hilo de Ariadna: propuestas metodológicas para la investigación histórica* (págs. 107-114). Buenos Aires.
- Pereira Pérez, R. (1932). *El pueblo de Nico Pérez, hoy denominado José Batlle y Ordoñez : nacimiento y desarrollo*. Montevideo, UY: Talleres Gráficos El Demócrata.
- Pérez, S. (1902). *Cartilla geográfica de Cerro Largo*. Melo, UY: Tipografía del Deber Cívico.
- Pérez, S. (1930). *Cerro Largo - Centenario*. Montevideo: Editorial Gutenberg.
- Piñeiro, D. (1999). Repensando la Ruralidad. Población y Trabajadores rurales en el contexto de transformaciones agrarias. *XII Congreso de la Asociación Latino Americana de Sociología*. Concepción, Chile: ALAS.
- Popper, K. (1935[1980]). *La lógica de la investigación científica*. Madrid, ES: Editorial Tecnos.
- Porrini, R., Cures, O., & Da Cunha, N. (1998). *Desde abajo: sectores populares en los años treinta*. Montevideo: EBO.
- Portelli, A. (1991). Lo que hace diferente a la historia oral. En W. Moss, A. Portelli, R. Fraser, & D. Schwartzstein (Ed.), *La historia oral* (págs. 36-51). Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

- Prado, F. (julio-diciembre de 2012). A carreira transimperial de don Manuel Cipriano de Melo no rio da Prata do século XVIII. *Topoi*, 13(25), 168-184. doi: <https://doi.org/10.1590/2237-101X013025010>
- Rama, G. (1971). *El club político*. Montevideo, UY: Arca.
- Ravenstein, E. G. (1885). Laws of Migration. *Journal of The Royal Statistical Society*, 167-231.
- Reckziegel, A. (1999). *A diplomacia marginal. Vinculações políticas entre o Rio Grande do Sul e Uruguai (1893-1904)*. Passo Fundo: UPF Editora.
- 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.
- Rodríguez Ayçaguer, A. (2017). El gran vecino norteño: una aproximación a las relaciones de Uruguay con Brasil en la primera mitad del siglo XX. *Res Gesta*(53).
- Ros, F. (1902). *La feria de Melo. Reflexiones económicas sobre los departamentos de Cerro Largo, Treinta y Tres, Rocha, MInas y Maldonado*. Montevideo: Tipografía "El Nacional".
- Ruspini, E. (2023). Longitudinal Research: A World to Explore. En A. Lee Nichols, & J. Edlund, *The Cambridge Handbook of Research Methods and Statistics for the Social and Behavioral Sciences. Volume 1: Building a Program of Research* (págs. 357-377). Cambridge, UK: Cambridge University Press. doi: <https://doi.org/10.1017/9781009010054.018>
- Sassen, S. (2007). *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires, AR: Katz.
- Scott, D. (2017). A populaçāo do Rio Grande de San Pedro pelos mapas populacionais de 1780 a 1810. *Estudos Brasileiros de Populaçāo*, 34(3), 618-633. doi:<http://dx.doi.org/10.20947/S0102-3098a0035>
- 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.
- Sen, A. (1985). *Commodities and Capabilities*. Amsterdam: North Holland.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires: Planeta.
- Sewell, W. J. (1992). A Theory of Structure: Duality, Agency and Transformation. *The American Journal of Sociology*, 98(1), 1-29.
- Shadish, W., Cook, T., & Campbell, D. T. (2001). *Experimental and Quasi-experimental Designs for Generalized Causal Inference*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Shields, R. (2013). *Spatial Questions. Cultural Topologies and Social Spatialisation*. Thousand Oaks, CA, US: Sage.
- Sienra, M. (2007). *La evolución del sistema de seguridad social en el Uruguay (1829-1986)*. Montevideo: Instituto de Economía - Udelar.

- Silvera, A. (2018). *Relatos*. Melo: RNgraf Impresores.
- Soares, D. F. (2022). *Negras fronteiras: relações de parentesco na formação de um campesitano negro na fronteira Brasil-Uruguai. Trabalho de Conclusão*. Jaguário, RS: Universidade Federal do Pampa. Obtenido de [https://cursos.unipampa.edu.br/cursos/historia/files/2023/09/tcc-final\\_danfelipe.pdf](https://cursos.unipampa.edu.br/cursos/historia/files/2023/09/tcc-final_danfelipe.pdf)
- Soifer, H. (2008). State Infrastructural Power: Approaches to Conceptualization and Measurement. *Studies in Comparative International Development*, 43, 231-251. doi: <https://doi.org/10.1007/s12116-008-9028-6>
- Sosa, M., Godíño, C., Martins, G., Márquez, R., Moreira, E., Cardozo, S., . . . Rodríguez, K. M. (2023). *Culinaria casera ancestral. Mujeres afrodescendientes de Cerro Largo*. Melo, UY: Intendencia de Cerro Largo / Fondo de Población de Naciones Unidas. Obtenido de [https://uruguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/culinaria\\_ancestral\\_ok.pdf](https://uruguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/culinaria_ancestral_ok.pdf)
- Supervielle, M. (2008). Apuntes sobre las categorías del entendimiento. En D. d. Sociología, *El Uruguay desde la Sociología. Volumen VI* (págs. 95-118). Montevideo, UY: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Tashakkori, A., & Teddle, C. (1998). *Mixed Methodology: Combining Qualitative and Quantitative Approaches. Applied Social Research Methods vol 46*. Thousand Oaks, CA: Sage University Papers, SAGE.
- Techera, S. (Agosto de 2008). ¿Cerro Largo perdió la memoria? *Propuesta*, págs. 9-15.
- Traversa, F. (2004). Reforma del estado y cambios institucionales en el Uruguay de los noventa. *Política*(42), 357-364.
- Ueda, V. (s.f.). *La formación de las redes de los ferrocarriles en Río Grande do Sul: hacia un nuevo modelo de integración en el Mercosur*. Porto Alegre, BR: Jornadas FEE. Obtenido de <http://cdn.fee.tche.br/jornadas/2/E3-02.pdf>
- Urbina, M. T. (enero de 2000). Una antigua posta-pulperia: la Posta del Chuy. *Génesis*(9), 87-90.
- UTE. (1984). *Memoria 1976-1984*. Montevideo, UY: Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas.
- Vanoli Imperiale, S., Fernández-Aguerre, T., & Guevara Cué, G. (2022). Localidades corporativas y bienestar en el Uruguay del siglo XX. *Congreso del Consejo Latino Americano de Ciencias Sociales*. México, CDMX: en prensa.
- Vanoli, S., & Guevara, G. (2022). Localidades corporativas. En T. Fernández, S. Vanoli, & A. Wilkins, *Estado, poblamientos y estructura social: Uruguay desde la colonia al siglo XX* (págs. 147-170). Montevideo, UY: Núcleo de Estudios Interdisciplinarios sobre Sociedad Educación y Lenguaje en Frontera (NEISELF)/ CENUR Noreste, Universidad de la República .
- Verduzco, G. (1992). *Una ciudad agrícola: Zamora. Del porfiriato a la agricultura de exportación*. México D.F: Colegio de México - Colegio de Michoacan.
- Villegas-Suárez, J. (1924). *Hacia el Este. El ferrocarril a Río Branco*. Montevideo, UY: Imprenta Montevideo.
- Weber, M. (1999[1920]). *Sociología de la religión*. México, D.F.: Ediciones Coyoacán S.A.
- Wikipedia. (12 de 12 de 2023). *Ferrocarril en Uruguay*. Obtenido de wikipedia.org: [https://es.wikipedia.org/wiki/Ferrocarril\\_en\\_Uruguay](https://es.wikipedia.org/wiki/Ferrocarril_en_Uruguay)

Yin, R. (2017). *Case Studies Research. Methods and applications*. Thousand Oaks, California, US: Sage Publications.

Zubillaga, C. (1977). Algunos antecedentes sobre acondicionamiento territorial en Uruguay (1611-1911). *Cuadernos del Clae*h(4), 37-61.

## Autor@s

### **Matías Borba Eguren**

Nació en Melo, en 1995. Licenciado en Historia y Magister en Ciencias Humanas - Opción Historia Rioplatense, por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FHCE-UDELAR). Asistente del Departamento de Teoría e Historiografía, del Instituto de Historia de la FHCE. Integrante de los Grupos Autoidentificados CSIC “Claves del Siglo XIX” y de “Tendencia y debates historiográficos en Uruguay y la región (siglos XIX y XX)”. Responsable del Proyecto de Iniciación a la Investigación “Carlos Pastore: resistencia, exilio y escritura de la Historia en el Paraguay autoritario”, finalizado en 2022. Integrante del grupo de coordinación del Convenio “300 años de Montevideo”, entre la Intendencia Departamental de Montevideo y la FHCE.

### **Mauricio de Souza Silveira**

Nació en Jaguarão, Rio Grande do Sul, BR, 1984. Es Licenciado en Sociología, Universidad de la República, Uruguay (2009) y Magister en Ciencias Agrarias, Facultad de Agronomía, Universidad de la República, Uruguay (2021). Profesor Adjunto de Estadística en Ciclo Inicial Optativo del Área Social del CENUR Noreste. Docente en efectividad del PDU Centro de Estudios de la Frontera (CEF) del Centro Universitario Regional (CENUR) Noreste, Sede Melo, de la Universidad de la República. Es co-responsable del Seminario Desarrollo, Actores y Frontera. Se especializa en temas del desarrollo rural y poblamiento en la frontera Brasil-Uruguay.

### **Tabaré Fernández Aguerre**

Nació en Montevideo, 1968. Es Licenciado en Sociología, Universidad de la República, Uruguay (1991). Magister en Ciencias Sociales, ILADES/Universidad Alberto Hurtado, Chile (1995). Doctor en Sociología, El Colegio de México (2004). Profesor Titular de Sociología e Investigador con Dedicación Total en el Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales (Udelar, Uruguay). Investigador del Nivel II del Sistema Nacional de Investigadores (2008-2022). Coordinador del Grupo de Investigación sobre Territorios, Desigualdades y Transiciones (TDT) y corresponsable del PDU Núcleo de Estudios Interdisciplinarios sobre Sociedad Educación y Lenguaje en Frontera (NEISELF), Centro Universitario Regional (CENUR) Noreste, Sede Rivera, Universidad de la República. Fue Coordinador de PISA en Uruguay (2007) y Presidente de la Comisión Coordinadora del Interior (CCI) de la Universidad de la República (2014-2017) y Director del Departamento de Sociología (2019). Ha sido miembro de la Comisión Académica del Ciclo Inicial Optativo del Área Social del CENUR Noreste en representación de la Facultad de Ciencias Sociales (2017-2024) y de la coordinación del Doctorado en Sociología (2019-2020). Se especializa en temas de sociología histórica del bienestar, pobreza y desigualdad educativa .

**Luciana Ferreira Batista**

Nacida en Melo, Cerro Largo 1999 y oriunda de Isidoro Noblia. Es Técnica en Desarrollo Regional Sustentable por el Centro Universitario Regional Noreste, Sede Tacuarembó (2022), y actualmente cursa la Licenciatura en Desarrollo por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Entre 2023 y 2024, se desempeñó como Becaria de Investigación en el proyecto CSIC “Espacios de frontera”, donde llevó a cabo entrevistas, relevamiento documental y análisis de la localidad de Aceguá.

**Sofía Rodríguez Quesada**

Nació en Montevideo, en 2003. Es estudiante de la Licenciatura en Sociología en la Facultad de Ciencias Sociales y de la Tecnicatura Universitaria en Corrección de Estilo de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República. Actualmente participa del Taller de Investigación "Cambio Agrario y Acaparamiento de Tierra". Ha sido Becaria de Investigación en el Proyecto CSIC “Espacios de frontera” entre 2023 y 2024, realizando tareas de entrevistas, observaciones, relevamiento documental y análisis en localidades fronterizas de Cerro Largo y Rivera.

**Andrés Wilkins Masse**

Nació en Montevideo, en 1998. Es Licenciado en Sociología por la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (2022) y candidato a Magíster en Ciencia Social con especialidad en Sociología por el Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México (2023-2025). Fue profesor ayudante en el PDU Núcleo de Estudios Interdisciplinarios sobre Sociedad, Educación y Lenguaje en Frontera (NEISELF), Centro Universitario Regional (CENUR) Noreste, Sede Melo, Universidad de la República (2021-2023). Participó en cursos de grado sobre estadística, metodología cuantitativa y teoría sociológica clásica en el CIO Social Noreste. Sus principales temas de interés de investigación son pobreza y desigualdades educativas.



**Impreso en Tradinco, Uruguay  
Abril de 2025**