

Serie

# Documentos de Trabajo

**Estado y población:** aproximación al análisis de las miradas sobre la población desde los ámbitos estatales.  
1903-1931

Rodolfo Porrini

Documento de Trabajo N° 18  
1995



*Universidad de la República*  
*Facultad de Ciencia Sociales*  
*Unidad Multidisciplinaria*

Quiero agradecer los valiosos consejos y sugerencias en los aspectos históricos que en los inicios de esta investigación realizaron el Lic. Raúl Jacob y el Prof. José P. Barrán. Y a este último además, reconocer la gentileza por la lectura del texto y sus comentarios, que intenté aprovechar lo más posible.

Asimismo, mi reconocimiento a la Facultad de Ciencias Sociales que me permitió realizar la investigación, y en especial a la calidad humana del equipo de trabajo de su Programa de Población (Unidad Multidisciplinaria) y de su Coordinadora la Dra. Adela Pellegrino de quien intenté aprovechar y aprender de su conocimiento en la disciplina Demográfica. Todos los mencionados, obviamente están eximidos de la responsabilidad que sólo compete al autor.

R.P.

## **I.- INTRODUCCION. PROBLEMAS Y PRECISIONES**

A través de este trabajo se pretende iniciar una indagación sobre las relaciones entre el Estado y los temas de población en Uruguay. Los intentos por recomponer la evolución de la población en el país han sido sumamente valiosos, y a ellos se incorporan otros trabajos de investigación en los años que corren. En relación al tema del Estado y su forma de percibir la demografía nacional así como de las políticas de población, creemos que es necesario abrir y complementar espacios de investigación que han sido descuidados sino abandonados.

La primera precisión es relativa al alcance de la terminología que se aquí se empleará. En este sentido, la inclusión, mención o desarrollo de problemas teóricos y metodológicos se hará teniendo en cuenta aquellos que competen a las disciplinas históricas.

Por otra parte, al análisis en cuestión es posible incluirlo en una perspectiva de historia de las ideas tanto como de historia social, al pretender abarcar el cuadro de ideas e imágenes de los distintos factores de la población desde la perspectiva del Estado o más precisamente, de los diversos ámbitos estatales. Este análisis se integra con otros trabajos que exploran específicamente la evolución de los diversos factores demográficos, a saber, la fecundidad, la mortalidad y la migración, y por lo tanto su estudio los comprenderá sólo globalmente.

### **1.- Precisión terminológica. Estado y aparatos estatales. Población y componentes.**

La primitiva visión del "Estado" como el complejo de territorio-gobierno-población, puede ser sustituido por una visión "instrumental" de aquel o también por un enfoque estructural del aparato complejo y superestructural que constituye. El Estado aparece entonces como una estructuración compleja de factores que tienden a organizar las pautas y los modos de producción y reproducción de la vida social.

Esta estructuración comprende además del "gobierno" y de los diversos aparatos "represivos", aquellos que desde Gramsci han sido considerados componentes de la sociedad civil y que otros llamaron "aparatos ideológicos de Estado". Sin duda que

la noción central en relación al "Estado" debe remitir a la condensación del poder legítimo, aunque es posible también señalar que no es una condensación única, aunque si la principal y rodeada en los casos del modelo democrático, de importantes niveles de "consenso".

De alguna forma, la existencia de varios aparatos estatales, podría comportar la idea de que el poder se halla disgregado o subdividido. En nuestro análisis, la idea es establecer la existencia de un poder principal, articulador de otros que se despliegan desde espacios propios pero ensamblados y controlados por el principal. En la medida que existan desfasajes y contradicciones, se verifica el proceso de cuadros críticos que ameritan rectificaciones o cambios de diversa entidad.

Los aparatos más pertinentes para considerar son en este caso, básicamente componentes del Poder Ejecutivo (Ministerio de Gobierno, del Interior, de Salud Pública, algunas secciones de otros ministerios, Presidente de la República, Consejo Nacional de Administración) y en algunos casos del Poder Legislativo (en particular en la discusión en ambas cámaras de diversas leyes). En esta etapa, entonces, hemos privilegiado los aparatos estatales propiamente "políticos" del Estado, sin considerar otros tan relevantes como la prensa, la Iglesia y los propios partidos políticos.

El segundo elemento sustancial de nuestro análisis es precisamente la "población" y la determinación de sus componentes. De alguna forma partir del presupuesto "población" implica adoptar una perspectiva que en ningún caso puede obviar la preexistencia de la "sociedad" en tanto conglomerado contradictorio de clases, categorías y sectores sociales en conformación, transición y asentamiento. La consideración de la fecundidad, la mortalidad y la migración, debe ser manejada en tanto existe un hilo conductor que integra una sociedad con diferencias y diversos estadios de desarrollo.

No es casual que diversas condiciones (materiales e ideológicas) incidan con distinta intensidad y forma en los factores de la población de las diversas clases y sectores de la sociedad uruguaya. Esto no supone excluir la existencia de tendencias generales o procesos verificables en términos exclusivistas de "población" y cuyo estudio corresponde a la Demografía.

## **2.- El por qué de la mirada desde el Estado y delimitación del objeto de estudio**

La atención por parte del Estado (y sus aparatos) de los problemas de la población interesa por el papel relevante de

aquel a lo largo del largo ciclo como por el cumplido en las primeras décadas del siglo XX en el momento de la consolidación de las líneas principales del Uruguay contemporáneo. Si bien el Estado no es por cierto el único protagonista, es tal vez el fundamental en la definición de políticas generales sobre la sociedad, aunque en articulación dialéctica con otros factores sociales y políticos. Al pensar en el Estado podemos discriminar claramente "políticas" y "miradas" o análisis. El estudio de las primeras escapa totalmente a esta investigación, aunque su abordaje sería de gran interés para complementar las segundas. En efecto, los análisis reflejan o permiten proyectar políticas, aunque a veces aquellos son meras representaciones que no concluyen en prácticas.

Lo que si se constituye en el objeto central de nuestro estudio es la consideración analítica, discursiva, expresada en discusiones, propuestas y descripciones, de los distintos temas y problemas de la población. La delimitación temática así definida, se acompaña de una determinación cronológica que parte del primer batllismo y concluiría a comienzos de la década de 1960.

Sería posible plantear el estudio del tema entre 1908 y 1963 por la posibilidad de considerar los dos momentos que encierran la gran laguna de las fuentes para la historia demográfica del país. La realización de ambos censos generales de población podría así marcar el lapso global de nuestro estudio.

Desde el punto de vista político-social tal vez fuera más pertinente iniciarlo unos años antes, con la entrada en la presidencia de José Batlle y Ordóñez, en 1903. De cualquier manera, la inclusión de un hito político no deja de tener relevancia y fundamento cuando se trata nada menos que del inicio de uno de los períodos definidores de la política nacional y sus proyectos.

A los efectos del desarrollo de la presente investigación y del tiempo disponible, nos centraremos en un período más breve, el comprendido entre 1903 y 1931. En una segunda etapa, pretendemos continuar la indagatoria hasta abarcar el lapso mencionado inicialmente, 1931 a 1963.

### **3.- Un aspecto metodológico: las fuentes para el estudio de la población**

El historiador amplía su radio de acción y sus recursos heurísticos al incorporar nuevas fuentes, y asignar a éstas desempeños particulares. La misión de aquel obviamente es otorgar significados y hallar encadenamientos o rupturas en los procesos. En el caso del estudio de la población, es posible

señalar que por las características del tema, el Estado es el principal gestor de informaciones y de fuentes para su conocimiento.

Por la entidad del objeto a conocer -la población total del país-, la inversión que debe realizarse para efectuar los censos, y en particular, dados los recursos técnicos disponibles a comienzos del siglo XX, prácticamente sólo el Estado podía hacerla. Desde este punto de vista, se puede señalar que son las fuentes estatales las principales para analizar la evolución y características de la población.

Jerárquicamente corresponde a los Censos generales de población el lugar principal. La "instantánea" que constituye el Censo de 1908, al decir de Barrán y Nahum en **El Uruguay del novecientos**, no fue repetida, global y satisfactoriamente, sino hasta el segundo censo general en el siglo XX, en 1963.

¿De qué fuentes y signos se dispone para estudiar la población en ese dilatado espacio temporal? Además de los censos generales, se han realizado los censos parciales, territoriales y por rama económica.

Es así que Montevideo fue censado, en el período considerado, en dos oportunidades, en 1930 y en 1941. Fueron efectuados varios censos industriales (en 1908, 1926, 1930 y 1936) y a partir de los años cuarenta censos agropecuarios en una secuencia bastante continua: se realizaron en 1937, 1946, 1951, 1956 y 1961.

En 1957 se realizó un Registro Nacional de Vecindad, por parte del Ministerio del Interior. En la eventualidad de que dichas fuentes no se encuentren -y por ahora es así para los Censos montevidianos de 1930 y 1941- o sus resultados aparezcan en forma parcial o solo nominal, habría que recurrir a la prensa de la época, a breves informes de los organismos involucrados en la realización de esas operaciones, o incluso, cuando fuera posible, a la entrevista de quienes fueron protagonistas.

En otras oportunidades, fragmentos de las fuentes aparecen en publicaciones o libros de especialistas que han trabajado sobre los distintos temas.

En relación a nuestro objeto de estudio -la "mirada" estatal- una de las claves a considerar está en los momentos de la definición de la realización de dichas censos y encuestas y el análisis que se efectúa al evaluar sus resultados. Sin embargo, el objeto no se agota en dichos momentos, en tanto al avanzar en la investigación se ha trabajado con elementos influyentes en la natalidad, la mortalidad y la migración.

Es así que los antecedentes de la ley que instauró las Asignaciones Familiares, o el estudio de las características (y de las opciones estatales) del mejoramiento de las "condiciones de vida" en capital e interior desde fines del siglo XIX y las primeras décadas del XX, se vuelve importante para entender las preocupaciones y prácticas por parte del Estado. También la problemática poblacional se insinúa con toda su crudeza al emerger el tema de la inmigración y de las políticas nacionales que se delinearon y aplicaron, así como de la prescindencia que se tuvo para ciertos temas de la emigración.

Para estos aspectos, además de las fuentes oficiales, es posible incorporar, en una etapa posterior, aquellas que brinda la prensa, los boletines médicos (de alguna forma, también oficiales, dependientes de algún ministerio), los folletos sobre temas específicos, entre otras.

#### **4.- Condiciones de vida, políticas estatales de población y la problemática demográfica.**

Es indudable que la preocupación demostrada por los gobernantes en el desarrollo de mejores condiciones de vida para los habitantes del país, presupone una consideración particular por la problemática demográfica. Sin embargo, esto no implica necesariamente la definición de una política de población por parte del Estado. La existencia de políticas particulares que afectan aspectos parciales o a componentes de la población, revela sin duda una primera aproximación al tema, en tanto propugna, por ejemplo, incidir de alguna forma sobre la disminución de la mortalidad, sobre el fomento o restricción de la inmigración en un período determinado o promoviendo acciones tendientes a aumentar la natalidad.<sup>1</sup>

La definición de una política estatal de población, en sentido fuerte del término, podría abarcar *"el conjunto de metas a ser alcanzadas en relación con el tamaño, composición, distribución y ritmo de cambio de la población, que mejor se*

---

<sup>1</sup> En este sentido, analizando el caso argentino, Susana Novick ha afirmado: "Los problemas de población pueden, pero no necesariamente, constituirse en objeto de la acción política, debiéndose vincular las cuestiones de población al carácter concreto del Estado y a las ideologías a través de las cuales se formula el problema y se orienta la acción estatal": ***Política y Población/1. Argentina 1870-1989***, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1992, p.13

adecuen a los objetivos declarados de la política de desarrollo y a las estrategias para lograrlos".<sup>2</sup>

Considerando en forma particular el mejoramiento de las condiciones de vida que se fue produciendo en el Uruguay en un proceso desigual, pero continuo, se puede señalar la existencia de una política específica que respondió a una estrategia de desarrollo. Fue posible percibir, sobre todo en las primeras tres décadas del siglo, un progresivo incentivo de las condiciones de la vivienda, la alimentación, la atención de la salud y la extensión de la educación. Este proceso, sin duda fue desigual en sus alcances en relación a sus efectos espaciales, privilegiándose el medio urbano en detrimento del rural.

Por otra parte, si bien se ha mencionado su carácter continuo, no es posible desconocer determinados retrocesos, en algunas de dichas condiciones -visualizadas a través de ciertos indicadores- como consecuencias de fenómenos nacionales o internacionales como epidemias, crisis económicas, persecuciones políticas, entre otros factores.

Aspectos tales como la extensión del saneamiento y del agua potable, la expansión de los servicios de salud así como el mejoramiento de la capacidad adquisitiva de la población, son otros tantos factores con acción pertinente sobre los fenómenos demográficos. De cualquier manera, los efectos de tales factores sobre la población no pueden deducirse mecánicamente ni sobre supuestos que no abarquen investigaciones específicas de esas relaciones.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Carmen Miró, *Políticas de población ¿qué? ¿por qué? ¿para qué? ¿cómo?*, Santiago de Chile, Celade, Serie A, No.110, abril 1971, citado por S.Novick, *Las políticas inmigratorias argentinas en su expresión jurídica. Una perspectiva secular*, en Estudios Migratorios Latinoamericanos No.2, Buenos Aires, abril 1986, p.242

<sup>3</sup> Por ejemplo, al considerar Pereira y Trajtenberg los factores determinantes en el descenso de la tasa de mortalidad, advierten que las informaciones estadísticas existentes para muchos de aquellos, no permiten establecer con demasiada precisión el nivel de incidencia en la mencionada baja. Entre los factores destacan: aumento del ingreso per cápita, el desarrollo cultural, la organización médico-social y la urbanización: *Evolución de la población total y activa en el Uruguay, 1908-1957*, Montevideo, Universidad de la República/Fac.Ciencias Económicas y de Administración, 1966, pp.145-150



Parece correcto afirmar que un modelo de desarrollo nacional, que haga hincapié en los factores del país y en sus diversas clases y capas sociales, no excluyente, integra y consolida políticas hacia la población que concluyen en un determinado sentido. Por tanto, la emergencia de prácticas de amplio espectro que abarcan aspectos necesarios al desarrollo del modelo global, que exigen un crecimiento del mercado interno, de la capacitación de la fuerza de trabajo y de la acumulación de capital, son afines al surgimiento de una conciencia "prehistórica" sobre la existencia de un modelo demográfico y tal vez de la "transición demográfica". Esta conciencia no llega, en ningún caso, a determinar una política de población global.

Cabría preguntarse por qué dicho nivel de conciencia no avanzó más en las primeras décadas del siglo XX o aún, cuáles fueron los factores que retardaron o inhibieron su avance, cuando todo hacía suponer que el modelo de desarrollo por excelencia -al batllista, nos referimos- implicaba dosis importantes de modernidad e inteligencia y de análisis o prospectos científicos sólidos para la época. Tal vez toda esa imagen progresista y a la vez omnicomprensiva del batllismo, haya resultado más idílica de la realidad que acompañó la práctica y los límites del propio modelo. Algunas ideas al respecto de los mencionados interrogantes, las dejamos para los capítulos siguientes.

##### **5.- Población y sociedad: el Estado como observador y generador de prácticas, en el tiempo largo**

Hemos señalado ya una de las múltiples relaciones que puede establecer el Estado con la población en tanto conjunto global, susceptible de ser considerada en su homogeneidad y dinámica. Toda población lo es de una sociedad concreta, lo que supone por lo tanto la noción de heterogeneidad y contradicción. La visión de la población por parte del Estado también puede ser analizada entonces desde una perspectiva que abarca a la sociedad. El empleo de la noción de "pueblo" o de "población" es también una mirada ideológica en tanto no enfatiza sino los aspectos de identidad nacional o regional, por sobre otros aspectos como las diferencias y los antagonismos.

La existencia de un Estado no neutral, signado por los efectos de la consolidación de un poder de clase o de un conjunto de clases, en torno a un proyecto concreto de desarrollo y de gobierno, puede suponer diferentes políticas hacia las diversas expresiones sociales. Entre estas expresiones podemos señalar las que enfrentan, dividen o diferencian a la sociedad y a la población en: clases

poseedoras y asalariadas, población urbana y rural, estratos según calificación profesional y niveles educativos.

Uno de los problemas en este caso, es que aún no se ha podido demostrar la existencia de "políticas de población" en sentido estricto y abarcadoras del conjunto. Por lo tanto, esto dificulta también, la percepción de una particularización de aquellas en relación a los diversos sectores sociales en presencia.

El complejo de relaciones e influencias entre clases sociales, ideologías, Estado y políticas de población, no es posible de ser abordado seriamente sin la existencia de investigaciones específicas. No obstante ello, y no desconociendo algunos de los efectos que las distintas clases y los agentes sociales tienen sobre el Estado en la definición de las políticas, aventuraremos ciertas ideas en el capítulo correspondiente al análisis de los distintos modelos y la población.

#### **6.- Conciencia estatal de la "transición demográfica"**

La propia noción de "transición demográfica" es una construcción de la disciplina demográfica, que puede considerarse relativamente reciente. Tal vez apareció en la literatura específica desde los años cuarenta del presente siglo. Este hecho no debería ser obstáculo para que desde el Estado se hubiera percibido las transformaciones en los fenómenos de la población tales como la natalidad, la mortalidad, la fecundidad. A modo de hipótesis primaria, proponemos que a comienzos del siglo XX, la percepción estatal desde los sucesivos gobiernos colorados, no fue clara ni integradora del proceso de transición demográfica y del pasaje de un régimen demográfico a otro. La existencia de una problemática de "población" para el Estado batllista, pasaba tal vez por la comprensión "sensible" y política del fenómeno pero no por la mirada propia de una disciplina científica.

## **II.- Construyendo la hipótesis de trabajo**

### **1.- Tiempos, dificultades, niveles de análisis.**

No es ocioso señalar que este trabajo se sustenta en un tiempo de investigación breve, próximo a los seis meses. Dicho lapso ha permitido realizar un relevamiento primario de la bibliografía existente y de algunas fuentes importantes. La continuidad del proyecto podría sin duda mejorar en forma notoria la información y la reflexión sobre los temas en cuestión.

Entre las dificultades más relevantes podemos señalar la casi inexistencia de trabajos históricos sobre el Estado y la población. Esta carencia de antecedentes de investigación ha restado posibilidades en tanto se ha debido realizar un abordaje casi pionero en el tema. Además, el escaso tiempo, tampoco ha permitido realizar un relevamiento de las leyes y decretos específicas sobre población, que hubiera adelantado el terreno de nuestro conocimiento. Otra dificultad importante ha sido sin duda la dificultad de hallar la documentación referente a los Censos de población realizados, en particular los departamentales de Montevideo de 1930 y 1941.

Vinculado a los aspectos mencionados más arriba, se debe señalar que el nivel de análisis aquí desarrollado -en el marco de una conceptualización y métodos de las ciencias históricas- tiene un grado de abstracción reducido. Esto se debe a que la aproximación realizada no es aún lo suficientemente importante como para proponer hipótesis demasiado contundentes. En ese sentido, conviene recordar que resta todavía efectuar estudios mucho más profundos que el presente en relación al Estado y las políticas de población.

### **2.- El Estado y la población, dos aspectos vinculantes**

Ya se ha adelantado algunas ideas en torno a los posibles vínculos entre Estado y población. La noción de "población" como conjunto indiferenciado y aquella que identifica diferenciaciones y estratos sociales, pueden estar en permanente pugna.

Nos interesa destacar que la población y la sociedad son diferentes objetos de estudio para la primera de las opciones (la población, indiferenciada) y el mismo para la segunda (la población, diferenciada y estratificada). Esta última perspectiva supone considerar que el Estado establece diversos modos de percepción y luego, de políticas hacia los diversos sectores y clases sociales. A su vez, el Estado al consistir en una condensación de poder o poderes, está atravesado e influido por las diversas fuerzas, clases y agentes sociales. Esta

relación compleja y con múltiples direcciones, entre Estado y población/sociedad, contiene entonces la dualidad de sentidos: ambos objetos de estudio (para nosotros) en tanto se convierten en sujetos históricos, se interpenetran influyéndose mutuamente.

### 3.- Modelos de desarrollo y población.

Algunos de los modos de acción estatales pueden ser estudiados a partir de la consideración de modelos de desarrollo nacionales. Intentaremos explicar una posible correspondencia entre los modelos de desarrollo nacionales en el período a estudio, y el tema de la población. La definición de los tres modelos propuestos, puede en algún momento, corresponder a una periodización política, utilizable para entender nuestro objeto de estudio.

El estudio realizado por Susana Novick sobre las políticas de población argentinas a través de la legislación, supuso "ubicar (el) análisis en el campo de la política", y siguiendo a G.Correa, entiende que "la exploración de toda política pública nos remite a preguntarnos sobre el proceso político que las produce y sobre la estructura de poder en que éste se desarrolla".<sup>4</sup> Luego de definir las herramientas teóricas con las que se maneja -conceptos de Estado, proceso político y problemas de población- plantea la relación entre políticas públicas y modelo de sociedad.

Por resultar de utilidad, transcribimos un fragmento de Novick que creemos sintetiza las bases de un análisis que en términos generales es compartible:

"toda política pública posee subyacentemente un modelo de sociedad -ideológicamente configurado- que determina qué políticas tendrán más peso o por cuáles se optará rechazándose otras. Cada grupo social planteará distintas estrategias de desarrollo [Aspiazu, D.; Basualdo, E. y Khavisse, M., El nuevo poder económico en la Argentina de los 80, Editorial Legasa, Buenos Aires, 1986], con el objeto de imponer al resto de la sociedad su propio "modelo social". Ellas son el resultado de una determinada estructura societal de poder y de funcionamiento de un determinado sistema político estatal. [Oszlak, O., **Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas**, Estudio Cedes, Bs.As., Volumen 3, No.2, 1980 - Oszlak, O. y

---

<sup>4</sup> G.Correa, **Estrategia de desarrollo, poder y población. Notas tentativas para el análisis de sus relaciones** en **Estructura Política y Políticas de Población**, Pispal, Santiago de Chile, 1975, citado en S.Novick, **Política y Población 1**, op.cit., p.12

O'Donnel, G., *Estado y políticas estatales en América Latina. Hacia una estrategia de investigación*, Documento Cedes/Clacso No.4, Bs.As., marzo 1976]<sup>5</sup>

En relación a nuestro trabajo, es útil la noción que vincula modelo de sociedad y política pública, en tanto allí se conforma el espacio desde el cual se articula y desarrollan estrategias y prácticas políticas concretas.

Desde otra perspectiva, Juan Rial ha propuesto para el caso uruguayo, el concepto de **estilos de desarrollo**, que solo plantearemos y no descartamos su uso posterior. Citando a Graciarena, define el concepto como "la modalidad concreta y dinámica adoptada por un sistema en un ámbito definitivo y en un momento histórico determinado ... El estilo es una especie de integración de las estrategias de desarrollo con los factores de poder que hacen posible su realización con un sistema económico y social históricamente determinado y orientado hacia ciertos objetivos" [Graciarena, *Poder y estilos de desarrollo. Una perspectiva heterodoxa*, en *Revista de la CEPAL* No.1/1976, p.186].

Señala Rial que la adopción de un estilo de desarrollo está condicionado por los antecedentes históricos y el nivel de desarrollo logrado, y que su viabilidad está pautada por la capacidad de movilización de "fuerzas sociales suficientes" para vencer obstáculos y resistencias. En casos en donde la iniciativa privada no alcanza para conseguir su implantación, eso posibilita y "privilegia (que) las decisiones (sean) tomadas por el Estado".<sup>6</sup>

#### Los modelos de desarrollo (1903-1945)

No se perfilan actualmente importantes cuestionamientos al hecho de que existió un "modelo batllista de desarrollo". Tal vez, aunque en un período mucho menos estudiado por nuestra historiografía y sociología histórica, también se pueda plantear otro tanto para el caso del denominado "neobatllismo". Seguramente, no hay aún demasiados consensos -aunque sí mejor

---

<sup>5</sup> S.Novick, *Política y Población 1*, op.cit., pp.13-14

<sup>6</sup> Juan Rial, *Población y desarrollo de un pequeño país*, Mdeo., Ciesu, 19.., p.21. Rial propone un estilo de desarrollo "abierto-tradicional" entre 1850 y 1880, uno "abierto-modernizante" a partir de allí hasta el inicio del estilo "providente, estatista y nacionalista" impulsado por el batllismo: *Población y desarrollo* ..., op.cit., p.179

información y mayor conocimiento histórico- para el interregno terrista y el período subsiguiente, previo al neobatllismo, desarrollado entre 1931 y 1945 aproximadamente. Pero no hay dudas de que es el período señalado en primer término el que ha sido mejor estudiado y ha suscitado mayor cantidad de interpretaciones y polémicas, de diversa índole y calidad. Aunque algunos temas, por ejemplo como el de la población (inmigrante) y ciudadanía, pueden ser desarrollados con mayor profundidad.

El concepto de "modelo batllista de desarrollo" ha sido trabajado por Carlos Zubillaga. En su artículo **"El Batllismo: una experiencia populista"** ha planteado las estrategias operativas a través de las cuales se intentó implementar dicho modelo. Según el autor "el modelo batllista de desarrollo cuya implementación pretendió lograrse mediante un proceso de reformas legales (...) conformó un vasto programa de transformaciones tendientes al logro de un mayor bienestar para la mayoría de la población".<sup>7</sup>

Entre las estrategias propuestas por el batllismo, el historiador mencionado destaca: 1) de nacionalización-estatización, 2) de industrialización, 3) de tecnificación y transformación estructural del sector agropecuario, 4) de mejoramiento de las condiciones de vida, 5) de incremento de la educación, 6) de superación de las injusticias sociales.<sup>8</sup>

En el capítulo correspondiente al análisis de este modelo, nos detendremos especialmente en la estrategia 4, es decir, la referente al mejoramiento de las condiciones de vida, que tuvo efectos específicos sobre la morbilidad-mortalidad, como veremos.

En relación al período 1931-1945, aún no es posible pensar en la existencia de un "modelo" conformado. Más bien, sería pensable plantear un período de transición (en el sentido de cambios en el proceso económico, político, ideológico, y no en relación al concepto "transición demográfica"). El período se abre con los efectos económicos y sociales de la gran crisis mundial de 1929 y se cierra con el tramo de la nueva inserción

---

<sup>7</sup> Carlos Zubillaga, **El Batllismo: una experiencia populista**, en **Cuadernos del CLAEH** No.27, Mdeo., julio-setiembre 1983, pp.27-57. El autor ha desarrollado el tema de la conformación del MBD en su trabajo **El reto financiero. Deuda externa y desarrollo en Uruguay 1903-1933**, Mdeo., Arca-Claeh, 1982, pp.176-192.

<sup>8</sup> C.Zubillaga, **El Batllismo ...**, op.cit., pp.36-38

internacional y la reinstalación de un proceso institucional tradicional en el país. Entre el proceso terrista (1931-1938, con su cesura dictatorial en 1933) y el período de la "recuperación democrática" de 1938 a 1946, se pueden percibir líneas de continuidad importantes con el tramo anterior (el primer batllismo) y algunos cambios relevantes.

Lo cierto es que se trata de un momento de preparación para el "despliegue" de nuestro segundo modelo, el planeado durante el neobatllismo. Los estudios sobre este período son aún escasos y parciales. En relación a las condiciones de vida a algunos sectores populares en la década de 1930-40 existen artículos que señalan un cierto empeoramiento de aquellas en relación al lapso anterior. Sin embargo, también es destacable que no se pueden sacar conclusiones demasiado claras en torno a los cambios en materia demográfica, como la fecundidad y la mortalidad. Más notorio resultan los resultados provocados por los fenómenos migratorios y en particular la política restrictiva planeada.

Finalmente, el inicio y desarrollo del modelo **neobatllista** -cuya definición habría que realizar con mayor precisión- que supuso, en el marco de nuevas relaciones internacionales y del proceso económico y político, un proyecto nacional e industrializador, marcado por signos redistributivos y de ampliación del nivel de vida de la población. En este caso, el conocimiento del período entronca con los estudios de sociólogos y economistas, lo que permite tener un margen de certeza mayor a pesar de la escasa producción historiográfica.

En el modelo **neobatllista** confluye en forma más o menos clara el interés del desarrollo industrial y del mercado interno con el del progreso económico y social. En ese sentido, el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y en particular de sus sectores urbanos y asalariados (fuerza de trabajo necesaria al proyecto industrial) fue sustancialmente afín y encontró una realidad que lo posibilitaba desde los principales cuadros dirigentes estatales. Al parecer, las políticas implementadas, guardaron una importante relación -salvo excepciones- con el proyecto de desarrollo global que favorecía en forma positiva los aspectos de la población. Este modelo, encontró sin dudas una barrera insalvable en la pronunciación y generalización de la crisis económica y sus efectos (¿o condiciones?) en la crisis política e ideológica que se manifestó desde mediados de los años cincuenta.

#### 4.- Lagunas en el conteo censal

##### 4.1.- El Censo de 1908. Símbolo, recurso estatal y político.

El primer censo general de población en el siglo XX, tercero en la vida del Uruguay independiente, se realizó en 1908, durante el gobierno de Claudio Williman. En el mensaje del Poder Ejecutivo a la Asamblea General de abril de 1907, se remitió un proyecto de ley referente "a la formación del Censo General de la República".<sup>9</sup> Allí se destaca el papel de los constituyentes de 1830 al incluir en artículo 21 la necesidad del levantamiento de un censo general, que sólo podía renovarse cada ocho años.

Como decía el Mensaje "no podían imaginar los redactores de la carta fundamental que el azar de los sucesos o el abandono, fueran tan extraordinarios que habían de impedir la realización de ese trabajo en el exorbitante plazo de casi medio siglo". El último censo nacional databa de 1860.

Se admitió que si se atenían a los hechos "podríamos creer con algún fundamento que en nuestro país no se reconoce al alto significado del censo y de la estadística", advirtiendo que "no tenemos ley sobre esas materias; ni hemos dotado a nuestras meritorias oficinas estadísticas de los elementos que reclaman para perfeccionar y poner al día sus publicaciones". Además, los censos generales se habían realizado tardíamente y en forma fragmentaria. Se señaló el contrasentido entre el perfeccionamiento logrado en otros ámbitos -códigos, garantías del Estado de Derecho- y "la inercia que ha dominado en la materia de organización estadística y censal [que] sólo puede atribuirse a un conocimiento imperfecto de la alta importancia que los tiempos modernos conceden a esa obra".<sup>10</sup>

En el citado texto se ponen en evidencia algunas de las dificultades y condicionantes en la gran espaciosidad intercensal, desde las económicas hasta las culturales.

El 5 de junio de ese año, ambas Cámaras reunidas aprobaron el proyecto de ley en cuestión, que determinaba la potestad del Ejecutivo de hacer efectiva la realización de los censos de población, escolar, de edificación e industrial, y los medios

---

<sup>9</sup> *Mensaje del Poder Ejecutivo a la Honorable Asamblea General*, Montevideo, 6 de abril 1907: cfr. José Claudio Williman, *El Dr. Claudio Williman. Su vida pública*, Mdeo., 1957, pp.275-278

<sup>10</sup> *Mensaje del Poder Ejecutivo a la Honorable Asamblea General*, op.cit., cfr. J.C. Williman, op.cit., p.277



económicos de que podía disponer. Se declaraba obligatoria la colaboración de los ciudadanos el día del censo, y se establecían las multas y sanciones pertinentes. También se definían claramente las "declaraciones" a las que deberían responder los censados, en su artículo 4o. Se autorizaba al Poder Ejecutivo a declarar feriado el día en que se efectuaría el evento censal.

Por medio de un decreto del 26 de julio del mismo año, se nombró la Comisión Central, encargada de organizar los mencionados censos, y compuesta por los doctores Carlos María de Pena (Presidente), Martín C. Martínez (VicePte.) y Joaquín de Salterain (Secretario). La misma disposición nombraba Comisario General del Censo al Dr. Ramón López Lomba, quien era Director de la Oficina de Estadística.<sup>11</sup>

El 26 de agosto de 1907 se constituyó la Comisión del Censo, contando con la presencia, además de los mencionados arriba, del Dr. Abel Pérez, Inspector Nacional de Instrucción Pública, invitado a causa de la participación que se esperaba del magisterio.<sup>12</sup> El 3 de junio de 1908 la Comisión presentó el plan de organización del censo.

¿Cómo fue convocado el ciudadano y el habitante de la República a participar en el acto censal? Contamos para describir los puntos motivantes esgrimidos por los organizadores, con dos documentos reveladores.

El primero de ellos, una "Circular dirigida a la prensa". La misma fue enviada a los directores de los periódicos y fechada el 13 de agosto de 1908.<sup>13</sup> Allí se decía que "la obra del Censo Nacional [era] índice de nuestra actualidad como organismo en desenvolvimiento".

Se pretendía fundamentar su importancia, de la siguiente manera: "la República se censará a si misma ... Sus medios de existencia, su población y su riqueza, se inscribirán con caracteres indelebles, porque están destinados á servir de pauta y clave del desenvolvimiento de la nación".

---

<sup>11</sup> **Anuario Estadístico de la R.O. del Uruguay. Años 1907-1908. Tomo I**, Mdeo., Imprenta de Dornaleche y Reyes, 1909, pp.973-974

<sup>12</sup> J.C. Williman, **El Dr. Claudio Williman ...**, op.cit., p.280

<sup>13</sup> Circular dirigida a la prensa, en **Anuario Estadístico de la R.O. del Uruguay. Años 1907-1908. Tomo I**, op.cit., p.991

Para facilitar la tarea, para que se suministrara los datos exigidos y se evitara la ocultación o la mentira, se exhortaba a la prensa -"por su autoridad y su prestigio- a explicar "el interés general" que se vería afectado si primaran las conductas negativas señaladas.

Por último, se indicaba que de los frutos de los censos se extraerían "los elementos fundamentales, no para aumentar el impuesto y gravar la fortuna privada arbitrariamente, como se hace cuando esos factores se desconocen, sino para ser equitativos en la tasa de las contribuciones y provocar reformas en su percepción, que sólo el conocimiento de la verdad puede aconsejarlas con mesura y con justicia, y valorar exactamente la riqueza y prosperidad nacionales".

El otro documento, es un comunicado emitido por la Dirección del Censo Nacional "Al Pueblo", del cual extraemos algunos fragmentos significativos: "El día 12 de Octubre, aniversario del descubrimiento de América y para la Nación fecha doblemente grata, porque asimismo rememora la gloriosa batalla de Sarandí, ha sido designado para llevar a cabo el Censo del Uruguay (...) El Censo, que es el recuento de todas las existencias de la Nación, demostrará lo que somos y lo que valemos, lo que hemos progresado y lo que legítimamente significamos, con relación a los demás pueblos. Las cifras de la población revelarán el poder, la fecundidad, el vigor de la raza y el crecimiento de los hogares; el Censo de las viviendas, urbanas y rurales, dará razón de nuestras modalidades en lo que se refiere a la habitación; los de las industrias, de las propiedades, de la instrucción y de las profesiones indicarán el exponente de nuestra riqueza material y de nuestros progresos intelectuales. Para llevar a cabo obra tan patriótica en la parte que concierne a los habitantes todos del Estado, nacionales y extranjeros, se necesita bien poco: un instante de buena voluntad y una manifestación, simple, pero verídica y espontánea, de acatamiento a los dictados de la civilización moderna. (...) Por el interés de todos y por amor al progreso!".<sup>14</sup>

El censo podía muy bien ser un recurso para el estadista y un símbolo del momento de "progreso" en que estaba la nación, en tanto demostrara ciertos signos, de crecimiento, de desarrollo. El país, o más bien sus gobiernos, se habían tomado un tiempo largo para tomar cuenta de cuántos eran sus habitantes. El censo se realizó aquel 12 de octubre de 1908. Veamos algunas de sus repercusiones.

---

<sup>14</sup> La Dirección del Censo Nacional Al Pueblo, Montevideo, 8 de Octubre de 1908, en *Anuario Estadístico de la R.O. del Uruguay. Años 1907-1908. Tomo I*, p.992

Distintos estudiosos han señalado cómo los resultados de los Censos en el siglo XX, se enfrentaron con las cifras que elaboraban los organismos oficiales de estadística. Para 1907, las estimaciones de tal carácter asignaban una población total de 1.140.799 habitantes. Al decir de Aguiar esto era una demostración más del "ensañamiento con que la realidad se levantaba contra nuestro optimismo demográfico".<sup>15</sup> Mientras en la primera vuelta del Censo relevó 1.094.688, la cifra final fue 1.042.700, o sea, un 8,6% menos.

Este resultado adverso, en tanto resultaba una cifra inferior a la esperada, provocó diversas reacciones a nivel público. El censo de 1908, que había sido "fruto de la obsesión demográfica en que vivían los grupos dirigentes del país", según Barrán y Nahum, había demostrado a las claras "la cortedad del avance" con el escaso millón de habitantes contabilizado.<sup>16</sup> Estos autores sostienen que a partir de entonces, los contemporáneos empezaron a hablar en todos los tonos posibles "del problema de la población".

Sin embargo, el Director General de Estadística, López Lomba, en la publicación oficial estadística que incluía datos hasta 1911, señaló que la estimación de 1.177.560 habitantes al 31 de diciembre de ese año era la que debía aparecer en el Anuario, pero por otros elementos la población total "tal vez no esté distante de 1.300.000 almas".<sup>17</sup>

El Ministro de la Legación Británica en Montevideo, en su informe del año 1908 sobre la situación de Uruguay, en relación a los resultados censales, sostuvo: "En círculos oficiales se esperaba confiadamente que el censo actual mostrara una población mucho mayor porque la tasa de nacimientos es decididamente más elevada que la de mortalidad, que es excepcionalmente baja; pero toda la ventaja del crecimiento vegetativo fue neutralizada por la permanente emigración desde las zonas agrícolas, por quienes encuentran más favorables condiciones de vida y trabajo en la vecina República Argentina".

---

<sup>15</sup> C. Aguiar, *Uruguay. País de emigración*, op.cit., p.11

<sup>16</sup> J.P. Barrán-B. Nahum, *Batlle, los estancieros y el Imperio Británico*, Tomo 2, Mdeo., EBO, ...?, p.64: *Un diálogo difícil 1903-1910*

<sup>17</sup> *Anuario Estadístico de la R.O.U. 1909-1910*, Mdeo., 1912: cfr. C. Aguiar, *Uruguay. País de emigración*, op.cit., pp.11-12

Y en relación al equipo gobernante, comentó el funcionario británico, desde una visión que para nada debe considerarse "desinteresada", en particular por su conflictiva relación con el equipo batllista: "Las revelaciones hechas por el censo sobre el lento crecimiento de la población ... fueron muy desagradables para la "facción" o "clique" dirigente, que trató de diluir las cifras ignorando el hecho de que los constantes disturbios políticos de los años anteriores debidos a mal gobierno, habían detenido la inmigración y estimulado la emigración".<sup>18</sup>

Si el censo general de población puede ser considerado símbolo, recurso estadístico -para el mejor gobierno del país y de sus recursos- de principal utilidad, también puede entrar en el dominio del conocimiento político y volverse un recurso político. Y en ese sentido, el batllismo y las demás fracciones coloradas -co gobernantes todas ellas en el tramo analizado, e incluso hasta 1958- tuvieron responsabilidad en la omisión. No fue sólo el "batllismo" entonces, quien "ocultó" o continuó en la no tan inocente práctica de no "contar" la población humana del país.

#### 4.2.- Del Censo de 1908 al de 1963

Un índice que revela la importancia que asigna una sociedad o un Estado a su población, es el modo y la frecuencia con que efectúa un Censo general. Las condiciones necesarias para su realización, la calificación del personal, la disposición de los elementos técnicos, la financiación disponible, hasta las motivaciones y objetivos que se definen, constituyen otras tantos signos de aquel interés.

No creemos del caso desarrollar por qué este tipo de documentación oficial, representa el rango mayor en cuanto a la importancia de sus informaciones. Es necesario señalar también que existen otros censos, de carácter parcial -por su radicación departamental o por referir a un aspecto económico específico- que aportan datos aunque en un nivel menor.

La realización del tercer Censo general de población, en 1908 (y el primero en el siglo XX) marca uno de los mojones a partir de los cuales se pudo medir, con distinta intensidad y certeza, la evolución de la población. La realización del 4o. Censo general, en 1963, señala la segunda de las marcas. La distancia temporal entre ambas, puede revelar también el grado

---

<sup>18</sup> Ministerio de Educación y Cultura, *Informes Diplomáticos del Reino Unido en el Uruguay 1903-1911*. Seleccionados y traducidos por Benjamín Nahum, Mdeo., A.Monteverde y Cía S.A., 1991, pp.120-121

o la necesidad del Estado en su conocimiento científico de la población.

¿Cuáles fueron las causas principales para que un país como Uruguay, "modelo" para algunos entre los latinoamericanos, se tomara 55 años en realizar el siguiente censo general? A título de ejemplo, recordamos que nuestra vecina Argentina tuvo un lapso menor entre dos censos: en 1914 y en 1947, o sea 43 años; y en el caso de Brasil, se procesaron en 1920, 1940 y 1950.

Se ha intentado responder a la interrogante a través de variadas respuestas. Hay quienes sostienen que el Estado pretendió ocultar una realidad que significaba un mentís al optimismo demográfico prevalente. También es admitible pensar en un optimismo real por parte de los gobernantes, que tal vez creían en una pronta solución de los "defectos" que iban marcando las cifras "reales". Estas contrastaban con los cálculos y estimaciones de los estadígrafos oficiales, que se reputaban erróneos cada vez que se realizaba un censo departamental o parcial.

Por otra parte, durante todo ese largo período intercensal, existieron voces que plantearon la necesidad que tenía el Estado en la realización de un censo. Tal fue el caso del Dr. Luis C. Caviglia, quien en 1926 advertía sobre la falencia de los gobernantes uruguayos. En uno de los tantos artículos publicados en el periódico *La Defensa*, Caviglia comparaba la actitud de "nuestros administradores" con la de Colbert, quien "recomendaba a los gobernadores que cada seis meses le informaran sobre la cantidad de muertos, nacidos y casados de su provincia". Mientras no se hacía un censo desde hacía 18 años, "mejor suerte les cupo a nuestros ganados que fueron empadronados desde entonces, dos veces, o sea en 1916 y 1924".<sup>19</sup>

Entre las utilidades que brindaría un censo, Caviglia destacaba: medir el valor colectivo de la Nación, su movimiento ascendente o descendente en cantidad, su capacidad militar, apreciar la necesidad de los servicios sociales de cada región, e incluso para medir la capacidad contributiva con una base más segura.<sup>20</sup> Caviglia fue sumamente crítico con los estadígrafos

---

<sup>19</sup> Luis C. Caviglia, *Estudios sobre la realidad nacional (1926) Tomo 2*, Mdeo., Urta y Curbelo, 1952, p.106. Artículo publicado en *La Defensa*, Mdeo., 10/8/1926.

<sup>20</sup> L. Caviglia, *Estudios sobre la realidad nacional, Tomo 2*, op.cit., p.139: *La Defensa*, 21/8/1926

oficiales y los gobernantes. Señaló que existía una regresión en los trabajos estadísticos "un deseo ... irreflexivo de destruir con el pretexto, no de organizar, sino con el más negativo, de economizar en los gastos estadísticos de impresión".

Y finalmente, la afirmación que resulta más seria y fuerte en su crítica: **"lo que parece repugnar más a nuestros hombres de gobierno es el levantamiento de un censo de población"**, y señaló la convicción de que sólo se interesan en los datos estadísticos **"que les sirven para la función pública que ellos han puesto por encima de todas, o sea la de recaudar impuestos"**.<sup>21</sup> El reclamo de Caviglia continuó en los años siguientes, aunque tampoco encontró eco.

Un aspecto interesante para nuestra interrogante, lo constituye el manejo de los censos departamentales de Montevideo, en 1930 y en 1941. En relación al primero, Caviglia nos dice que la Estadística oficial "no ha querido tomar en cuenta la advertencia de las cifras trastornadoras del recuento montevideano de 1930". Ese censo había contabilizado 655.328 montevideanos, lo que significó una diferencia de más de 150.000 montevideanos sobre los calculados.<sup>22</sup>

Sin embargo, sobre las causas de tal crecimiento existieron diversas explicaciones. Mientras que para Caviglia se debió al propio aumento vegetativo montevideano, otros, como Julio Martínez Lamas hicieron hincapié en la "bomba de succión" capitalina sobre el interior para justificar tal incremento. En opinión de Juan Rial, el Censo Departamental de Montevideo, realizado el 20 de febrero de 1930, desconocido actualmente, habría sido prácticamente ocultado. La razón principal de este proceder se halla quizás en la fuerte crítica a que era sometido el gobierno departamental de entonces, fundamentada académicamente en la obra de Martínez Lamas **Riqueza y pobreza del Uruguay**.

En palabras de Rial, ese cuestionamiento a la mencionada "bomba de succión", "motivó que se tratase de ocultar los

---

<sup>21</sup> L.Caviglia, *Estudios sobre la realidad nacional*, Tomo 2, op.cit., p.138: La Defensa, 21/8/1926

<sup>22</sup> L.Caviglia, *Estudios sobre la realidad nacional (1938-1948)*, Mdeo., L.I.G.U., 1950, p.173: El Plata, Mdeo., 23/6/1944

resultados de este relevamiento y quitarle trascendencia".<sup>23</sup> El fabuloso aumento de la población capitalina, que se había multiplicado desde 1908 por 2.12, era un claro indicador del notorio desequilibrio en favor de Montevideo. Y esto justamente abonaba en los argumentos de los críticos de la gestión de los batllistas y sus aliados. Por otra parte, advierte Rial, la verificación de ese aumento contradecía las cifras de las estadísticas oficiales, lo que también podía abonar en la necesidad de aquel ocultamiento.<sup>24</sup>

En otra perspectiva, César Aguiar ha planteado que el batllismo, en un marco de proyectos de largo aliento, fue conciente de fenómenos demográficos negativos como el de la emigración de uruguayos a la región y la baja capacidad de absorción de inmigrantes. Pero, aquel movimiento político "pensó que su proyecto industrializador y estatista resolvería ambos problemas".<sup>25</sup> El propio Batlle y Ordóñez, en la Convención del Partido de junio de 1925, advertía sobre las consecuencias funestas que acarrearía una supresión del proteccionismo industrial desde el punto de vista de una segura emigración de fuerza de trabajo.<sup>26</sup>

No obstante ello, la preocupación por hacer un conteo, a través del censo general de población, salvo la mencionada de Caviglia, no figuró entre las de los gobernantes de este "primer batllismo". Más adelante, en los años treinta, existieron algunos indicios de dicho interés, aunque finalmente no llegó a realizarse un censo nacional. En los años cuarenta y cincuenta, en el centro de la gran movilización económica de la industrialización acelerada, tampoco el proyecto neobatllista pareció comprender las bondades del conteo

---

<sup>23</sup> Juan Rial, *Población y desarrollo de un pequeño país. Uruguay, 1850-1930*, Mdeo., Ciesu, 1982, p.41

<sup>24</sup> J.Rial, *Población y desarrollo ...*, op.cit., p.185

<sup>25</sup> César Aguiar, *Uruguay, país de emigración*, Mdeo., EBO, 1982, p.43

<sup>26</sup> Palabras de J.Batlle y Ordóñez en la Convención del Partido Colorado Batllismo publicadas en *El Día*, Mdeo., 27/6/1925, citado por J.Rial, *Población y mano de obra en espacios vacíos. El caso de un pequeño país: Uruguay, 1870-1930*, en Nicolás Sánchez Albornoz (compilador), *Población y mano de obra en América Latina*, Madrid, Alianza Editorial, 1985, p.213, y en C.Aguiar, *Uruguay: país de emigración*, op.cit., p.43

general. Eran sin duda, tiempos de optimismo generalizado, de pensar el país en términos de singularidad latinoamericana, de éxitos mundiales deportivos y de autocomplacencia intelectual y cultural. Al menos, esa parecía ser la concepción desde los círculos del poder político.

De cualquier manera resulta difícil calibrar las causas posibles de las demoras en hacer el censo. El argumento del ocultamiento de información ante las críticas "ruralistas" puede haber funcionado para determinada coyuntura, pero no para todo el período. Tal vez, la situación de una perspectiva de desarrollo y de progreso, en el largo plazo, pudo obviar ciertos datos que contradecían el optimismo con una realidad demográfica con signos cambiantes.

El hecho de que desde el propio Estado, de sus organismos, sus gobernantes y funcionarios, no se haya comprendido la relevancia de los distintos temas demográficos, puede estar más en el origen de la mencionada carencia de información censal. Sin embargo, la realidad de los países de la región con censos menos espaciados, y la influencia siempre presente de una Francia con una tradición censal fuerte, dejan abierta aún la interrogante del por qué la tan importante cesura intercensal. A continuación veremos brevemente, el impacto o la consideración prestada a algunos de los fenómenos demográficos por nuestro Estado.

##### **5.- Fecundidad, mortalidad y migración, tres aspectos desiguales en la percepción o "sensibilidad" estatal**

La presencia de proyectos y estrategias de desarrollo en la escena política nacional y en la agenda estatal, suponía su previa formulación por los distintos partidos y movimientos políticos. En distintas coyunturas, el énfasis puesto por los gobernantes en los fenómenos de población fue diferente. Se prestó atención al intento de promover una política inmigratoria en las primeras décadas del siglo XX, mientras que el tono restrictor fue la tónica a partir de la crisis de los años treinta.

El descenso de la natalidad fue percibido junto con la disminución de la fecundidad, a comienzos del siglo, y luego a fines de los treinta. Pero en este caso, el fenómeno no ocasionó la formulación de políticas específicas o directas, al menos en las primeras décadas, aunque sí a partir de los años cuarenta.

Finalmente, la mortalidad y sus índices, fue tema de muchos especialistas, especialmente médicos, y en particular la situación que afectaba a niños y recién nacidos. Tal vez haya



sido este, el factor demográfico que tuvo mayor resonancia pública en el tiempo largo, en el primer tercio del siglo XX.

Parece ser cierto que desde el Estado se tuvo una percepción desigual, alternada e inconstante del desarrollo de los distintos procesos de la población uruguaya. El énfasis era puesto en la migración, pero en su análisis influían también consideraciones de política partidaria, cuando, como hemos visto, se pretendía atacar o defender una determinada forma de hacerla. Este panorama podrá completarse, cuando se cuente con estudios sobre las propias estrategias y acciones de los partidos y movimientos políticos sobre los temas de la población.

Esta discontinuidad no parece suponer prescindencia, inercia o desidia estatal, pero en comparación con estados vecinos, parece marcar cierta diferencia y hasta despreocupación evidenciada en lo expuesto antes.

### III.- ESQUEMA GENERAL DEL TEMA, EN LA MIRADA HISTORICA. EL URUGUAY "BATLLISTA" (1903-1931)

El método expositivo comprende una visión general de los cambios demográficos verificados en el período a estudio (1903-1931), seguida del análisis de la mirada de aquellos desde la órbita estatal y de otras visiones "no oficiales". En el primer caso, se empleará el conocimiento que algunos estudiosos han llegado a desarrollar. En el segundo, se procederá a considerar algunas fuentes estatales y escritos de protagonistas de la época.

#### 1.- Modelo demográfico en transición

Los historiadores Barrán y Nahum en el Tomo 1 de su obra **Batlle, los estancieros y el imperio británico** han advertido sobre el conjunto de transformaciones acaecidas a la sociedad uruguaya del denominado "novecientos". La irrupción de la novedad política que fue el batllismo, la social con el proletariado montevideano, la nueva generación de intelectuales y el hecho económico que se desplegó con el frigorífico, se acompañó de cambios en el modelo demográfico en relación al que primó durante gran parte del siglo XIX. Este conjunto de hechos y modificaciones formaba parte de una estructura global, y su implantación partió *"de una misma necesidad: la de construir otro patrón social, económico, de conductas y mentalidades, más acorde con las exigencias de esta original 'belle époque'"*.<sup>27</sup>

Veamos en forma breve algunas de las características de este nuevo modelo. El principal rasgo definidor del modelo, caracterizado por la mayor disminución de la natalidad que de la mortalidad, lo constituyó el **envejecimiento** de la población.

Por otra parte, fue la ciudad capital donde primero se manifestó el nuevo modelo demográfico. En particular la natalidad decayó en Montevideo en modo más notorio y rápido que en el interior. De este hecho nos ilustra el siguiente cuadro confeccionado por Barrán y Nahum para el año 1908<sup>28</sup>:

---

<sup>27</sup> José Pedro Barrán, Benjamín Nahum, **Batlle, los estancieros y el imperio británico Tomo 1**, Montevideo, EBO, 1979: **El Uruguay del novecientos**, p.34

<sup>28</sup> Barrán-Nahum, **Batlle, los estancieros ...**, Tomo 1, op.cit., pp.55-56

Edades	% en más o menos de		
	Montevideo %	República %	Mdeo. sobre la Repca
Menores 15 años	33,87	40,94	- 20,87
Mayores 60 años	4,36	3,92	+ 10,09

Los mencionados historiadores atribuyen el 20,87% menos de niños en Montevideo al mayor peso desempeñado por la inmigración en la capital, así como a la baja natalidad capitalina en relación al total de Uruguay. Precisamente, en 1907 la natalidad capitalina era el 27,06 por mil, en tanto la República tenía el 32,39, lo que significaba que en Montevideo había un 16,46 % menos de nacimientos cada mil habitantes que en todo Uruguay. Citando un informe de la Comisión del Censo de 1908, se señala que esa natalidad montevideana, era inferior a la de Buenos Aires, con 34,68 por mil, Rosario de Santa Fe con 37,93 y San Pablo que tenía 35,69.<sup>29</sup>

Los autores desarrollan la idea de que el nuevo modelo demográfico se correspondía perfectamente con la estructura económico social vigente, complementándose y alimentándose mutuamente. Una de las características de esa estructura era la de tener un mercado de trabajo ciertamente limitado, que sólo hubiera sido posible ampliar en tanto se intentara modificar aquella. Pero tal posibilidad se alejaba "con una población que tendía al envejecimiento y por ende a tener actitudes conservadoras frente a la vida".<sup>30</sup>

Por último, citando a Eduardo Acevedo, los historiadores concuerdan en que fenómenos como el descenso de la natalidad y el "retardo en la celebración de los matrimonios" eran consecuencia del "encarecimiento de la vida" así como se correspondían con el deseo de mantener la unidad de las fortunas y de simplificar las tareas del hogar.<sup>31</sup> Ello no implicaba que todas las sociedades respondieran de la misma forma limitando su crecimiento demográfico ante las

---

<sup>29</sup> El Siglo, Mdeo., 11/11/1908, citado por Barrán-Nahum, **Battle, los estancieros ...**, Tomo 1, op.cit., p, p.56

<sup>30</sup> Barrán-Nahum, **Battle, los estancieros ...**, Tomo 1, op.cit., p.56

<sup>31</sup> Eduardo Acevedo, **Anales históricos del Uruguay, Tomo V**, p.161 y **Economía política y finanzas**, p.23, citado por Barrán-Nahum, **Battle, los estancieros ...**, Tomo 1, op.cit., pp.60-61

dificultades económicas. En nuestro país, "lo original era la toma de conciencia del problema [el crecimiento de población y la estructura económico-social productora de alimentos y empleos] y la solución adoptada para resolverlo: cambiar el modelo demográfico, no la estructura social. Fue el área platense, con el Uruguay como punto de lanza, la que marcó este rumbo en América Latina". Y esto se debió fundamentalmente a la temprana urbanización y europeización de hábitos y mentalidades vehiculizadas por la inmigración.<sup>32</sup>

Aspectos también del cambio demográfico lo fueron los desplazamientos migratorios interno (urbanización, migración campo-ciudad y "macrocefalización") y externo, es decir, referidos a la inmigración ultramarina y a la emigración regional a Argentina y Brasil. Luego de considerar el fenómeno emigratorio como un mecanismo de alivio a la posible presión demográfica, y a la reducción del movimiento inmigratorio, Juan Rial señala el hecho de la caída de la fecundidad. Para este autor, se complementaba el cambio demográfico con la adopción de una conducta malthusiana, en particular por parte de los sectores montevideanos de la incipiente clase media.<sup>33</sup>

#### **Natalidad, nupcialidad, fecundidad**

De los resultados obtenidos en la realización del Censo de 1908, la Comisión encargada de su ejecución señaló que el índice de natalidad era de 32,39 por mil habitantes. Según Barrán y Nahum, fueron los miembros de la Comisión -Carlos María de Pena, Martín C. Martínez y Joaquín de Salterain- quienes primero advirtieron la paradoja de una demografía de "nación vieja" en un pueblo joven.<sup>34</sup>

Luego de analizar el proceso en el último tercio del siglo XIX, Barrán y Nahum señalan que a partir del novecientos, el descenso de la natalidad se fue divorciando de lo que ocurría con la nupcialidad: mientras ésta crecía, aquella seguía disminuyendo, y si ella caía, disminuía aún más. De lo

---

<sup>32</sup> Barrán-Nahum, *Battle, los estancieros ...*, Tomo 1, op.cit., p.61

<sup>33</sup> Juan Rial, *Población y desarrollo de un pequeño país Uruguay 1830-1930*, Montevideo, Ciesu-Acali Editorial, 1983 , p.143

<sup>34</sup> Barrán-Nahum, *Battle, los estancieros ...*, Tomo 1, op.cit., pp.47-48

expuesto, infieren "que estos uruguayos, tan puritanos y pacatos, ya controlaban los nacimientos".<sup>35</sup>

Por su parte, el historiador Juan Rial ha estimado la brusca y anticipada caída de la natalidad uruguaya. Efectuando correcciones por subestimación de la tasa bruta de natalidad, sostiene que el descenso de esa tasa sería de un 52% desde 1877-80 (la tasa era de 60,17 por mil hab.) a 1926-30 (con 28,7 por mil).<sup>36</sup>

Este autor señala que el descenso de la natalidad se debió a una reducción fuerte de la fecundidad.<sup>37</sup> El cambio demográfico en este sentido, como se señaló más arriba, se acompañó con la "adopción de una conducta malthusiana", expresada en pautas reproductivas conservadoras y junto con manifestaciones culturales, fenómenos ambos "cuyo origen ... está claramente conectado con el proceso económico".<sup>38</sup> En el camino del ascenso social, se llevó a que no solo la naciente clase media tendiera a adoptar una conducta reproductiva restrictiva. Coincide Rial con los citados historiadores, que este excepcional comportamiento demográfico tuvo origen en la capital. Fue allí donde se posibilitó obtener una mejor inserción en el mercado de trabajo, una mayor educación y vivienda, factores que incidieron en la modificación de las pautas reproductivas en el sentido señalado.

Advierte Rial que entre las principales vías para lograr el descenso de la fecundidad se hallaban el atraso en los matrimonios, la adopción de prácticas anticonceptivas, y la soltería permanente para un sector de la población. Este conjunto de factores sería representativo de las clases medias de Montevideo, aunque por su peso y "el estilo de desarrollo

---

<sup>35</sup> Barrán-Nahum, *Battle, los estancieros ...*, Tomo 1, op.cit., p.50

<sup>36</sup> Juan Rial, *Población y desarrollo de un pequeño país*, op.cit., p.126

<sup>37</sup> J.Rial, *Población y desarrollo de un pequeño país*, op.cit., pp.126-128

<sup>38</sup> J.Rial, *Población y desarrollo de un pequeño país*, op.cit., p143

providente" estatista, se habría llevado a la difusión de esta conducta demográfica entre las clases populares.<sup>39</sup>

Entre los factores que ayudaron a restringir la fecundidad, debe mencionarse medidas complementarias que tendieron a aumentar la mortalidad, más que a restringirla. Señala Rial que el aborto comenzó a practicarse con una frecuencia mayor, citando como fuentes diversas estadísticas y referencias de médicos ginecólogos estudiosos del tema, entre 1915 y 1936.<sup>40</sup>

Analizando la nupcialidad y su relación con la natalidad, Federido Capurro Calamet advirtió lo siguiente. Es posible establecer una estabilización de la nupcialidad en un tiempo largo, no obstante variaciones coyunturales provocadas por fenómenos económicos como la prosperidad y las crisis. En ese sentido, descartó la incidencia de ese fenómeno en el descenso de la fecundidad. Atribuyó en cambio el descenso del número de los nacimientos, a la restricción voluntaria: "la misma cantidad, proporcionalmente, de matrimonios tiende, cada vez más, a ser menos fecunda".<sup>41</sup>

#### **El descenso de la mortalidad**

Junto con la disminución de la natalidad, se verificó también el descenso de la mortalidad. Según Barrán y Nahum, entre el decenio 1881-1890 y el de 1906-1915, se produjo una baja del 30.78%: de un 19.46 por mil, se pasó a 13.47. Cupo al

---

<sup>39</sup> J.Rial, *Población y desarrollo de un pequeño país*, op.cit., p.144

<sup>40</sup> J.Rial, *Población y desarrollo de un pequeño país*, op.cit., p.148

<sup>41</sup> Edmundo Narancio-F.Capurro Calamet, *Historia y análisis estadístico de la población del Uruguay*, Montevideo, Biblioteca de Publicaciones Oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Montevideo, 1939, p.172. Este libro se compone de dos trabajos individualizados: en nuestro trabajo hemos utilizado el artículo de Capurro Calamet *Dinámica de la población del Uruguay*, pp.85-220 de aquel.

descenso en la mortalidad infantil el papel principal en la disminución general.<sup>42</sup>

Entre las causas de la mortalidad, un primer grupo (tuberculosis y enfermedades del aparato respiratorio) representaba un 50.54% del total. Tenía lugar en un medio urbano donde primaban importantes deficiencias en la vivienda, la alimentación, la vestimenta y la calefacción.

Barrán y Nahum definen un segundo grupo de enfermedades, directamente vinculado a la ausencia de agua corriente y de red cloacal, muy común en ciudades del interior y en la zona no urbana de Montevideo. Unido a la falta de higiene, enfermedades como la diarrea y la tifoidea, entre los sectores populares, tenían un porcentaje del 21.54 en el total de muertes. Mientras tanto, el conjunto de este segundo grupo era el 24.50% del total de defunciones.

Enfermedades típicas de los niños y difícilmente evitables dados los conocimientos médicos de la época, significaban un 10.85% de las muertes. El cuarto grupo era el representado por el cáncer, con un 12.06%

Concluyendo, Barrán y Nahum estiman que un 75% de las muertes pudo haber sido evitado en caso que se hubiera contado con atención médica, vivienda, alimentación, vestimenta e higiene similares a las de la clase alta y gran parte de las medias. Esto suponía que ese 75% mostraba que las diferencias sociales tenían efectos en los diferentes modos de morir.<sup>43</sup>

También puede percibirse a partir de las cifras la "implantación" de una mortalidad de tipo "moderno", así como una esperanza de vida al nacer alta hacia 1908. Esto estaría indicando, para Rial, "condiciones de vida relativamente favorables para un número de la población".<sup>44</sup>

El mencionado autor enfatiza en la explicación del fenómeno de la baja de la mortalidad, en el predominio de una

---

<sup>42</sup> Barrán-Nahum, *Battle, los estancieros ...*, Tomo 1, op.cit., p.51

<sup>43</sup> Barrán-Nahum, *Battle, los estancieros ...*, Tomo 1, op.cit., p.54

<sup>44</sup> J.Rial, *Población y desarrollo de un pequeño país*, op.cit. p.124

serie de condiciones favorables para la vida. Según él, una de estas condiciones estaría dada por la alimentación.

La mortalidad infantil en el quinquenio 1896-1900 era de 111.36 por mil, pudiendo considerarse no muy elevada. Francia (159 para el masculino, 132 para el femenino) o Prusia (222 y 189 por mil, respectivamente) ostentaban claramente índices superiores, en tanto Argentina en 1904 tenía valores bastante similares a los nuestros: 101.9 para los varones y 92.24 para las niñas.

En el quinquenio señalado, la mortalidad infantil constituía el 26% del total de decesos. En ese momento, la mejora en el sistema de alcantarillado y agua potable no alcanzó sino a un número limitado de la población, no alcanzando a abatir ciertas causas de morbilidad como la gastroenteritis, principal causa de muerte en los menores. En 1930, la tasa de mortalidad infantil era del 98.26 por mil, y representaba el 22% de las muertes de ese año. Opina Rial que "las condiciones de vida urbana de la época hicieron que bajara poco la mortalidad de los grupos de menor edad".<sup>45</sup>

## 2.- La migración

### El "país de la inmigración"

La idea de que el Uruguay en el primer tercio del siglo XX fue un país de inmigración, podría ser aceptada en tanto se comparara con el período posterior. Si en cambio, la referencia fuera el lapso precedente, podría considerarse, desde un punto de vista cuantitativo al menos, que la inmigración ya había dejado de ser tan sustancial.

El estudio de este período ha sido realizado por parte de la historiografía y aún por otros científicos sociales. En relación al quantum de la inmigración, no ha habido una única posición.

---

<sup>45</sup> J.Rial, *Población y desarrollo de un pequeño país*, op.cit., p.125. Pereira y Trajtenberg han considerado las causas que inciden en la baja de la mortalidad, destacando: el aumento del ingreso per cápita, el desarrollo cultural, la organización médico-social, y la urbanización. En el análisis de cada uno de los factores, han destacado la dificultad para establecer con precisión la incidencia específica de cada uno de ellos en la mortalidad, y la escasez de estudios específicos abarcativos del período a estudio (1908-1957), en *Evolución de la población total y activa en el Uruguay ...*, op.cit., pp.145-150



Pereira y Trajtenberg han criticado las abultadas cifras proporcionadas en los Anuarios Estadísticos, que entre los años 1910 y 1916 daban un saldo positivo (incluyendo todas las nacionalidades y todos los puertos) de 135.053, y en el lapso 1903-1916 fue 236.463. Estudiando las listas de pasajeros de ultramar, desde y hacia Montevideo, el saldo total de inmigrantes no americanos entre 1910 y 1916 fue de 15.201.

Barrán y Nahum coinciden en no aceptar las elevadas cifras de los Anuarios, ya que consideran inexacto admitir que entre 1903 y 1916 hayan entrado más de 230.000 personas más de las que salieron. Entre ellos, se hallaban rioplatenses de ambas naciones, que iban y venían.<sup>46</sup> Pero tampoco aceptan las conclusiones de los economistas al reducir las cifras inmigratorias a la décima parte, para un período que había sido destacado por todos los contemporáneos como de un gran aporte europeo. Como han sostenido, la clave estaría en que aquellos no tuvieron en cuenta la vía fluvial, tanto de Montevideo como de los puertos litorales. La cifra estimada por estos autores para 1903-1916 oscila entre 60 y 70.000 "extracontinentales", mayoritariamente europeos.<sup>47</sup>

En lo que no hay dudas, es que fue Argentina el gran polo de atracción para la gran inmigración en el período, captando entre 1903 y 1914 un cifra cercana al millón y medio, incluyendo americanos y europeos: veintitrés veces más que en el Uruguay, con sólo seis veces más población. Mientras Montevideo tenía en 1908 sólo un 30,4% de extranjeros, la capital argentina contaba en 1914 con un 49,3% de aquellos.

Desde el punto de vista del significado cualitativo y del peso en la sociedad, se ha mencionado el sexo y edad de los inmigrantes (masculino, mayoría en edad activa) y la radicación predominantemente urbana y capitalina, como factores que ayudaron a una incidencia reforzadora de ciertos rasgos de las estructuras sociales, políticas, económicas y culturales.<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> Barrán-Nahum, *Battle, los estancieros ...*, Tomo 1, op.cit., p.102

<sup>47</sup> Barrán-Nahum, *Battle, los estancieros ...*, Tomo 1, op.cit., p.104

<sup>48</sup> Barrán-Nahum, *Battle, los estancieros ...*, Tomo 1, op.cit., p.104; Silvia Rodríguez Vilamil-Graciela Sapriza, *La inmigración europea en el Uruguay. Los italianos*, Mdeo., EBO, 1982, p.27

Aguiar sostiene que desde 1895 "la inmigración tuvo un papel poco relevante en la evolución demográfica del país. Fue su importancia económica, cultural y política la que llevó a pensar que había tenido importancia demográfica".<sup>49</sup> Fundamenta que fue la exageración de esa importancia la que contribuyó a gestar su papel en la "autoimagen" que el país construyó durante gran parte del siglo XX.

En realidad, la imagen idealizada que ayudaban a formar las cifras oficiales uruguayas de las primeras décadas del siglo XX, resultó relativizada ante su examen crítico por los estudios históricos y de otras ciencias sociales. No obstante ello, la importante presencia de la inmigración en los diversos ámbitos de la vida nacional, también ha sido comprobada aunque los estudios sobre aquella aún dejan muchos flancos por completar.

Lo que puede resultar novedoso en cierta medida, es el planteo realizado en torno al significado y evaluación cuantitativa de la emigración uruguaya, y no sólo en este tramo de tiempo. La posición de Aguiar en relación a la importancia de la inmigración -y su negación del "mito del aluvión inmigratorio- acentúa mucho más críticamente las cifras oficiales contemporáneas así como las de los estudios posteriores. Esto lo hace, para fundamentar mejor y acentuar la explicación de los efectos emigratorios.

Sin embargo, la puesta en cuestión del papel inmigratorio en las tres primeras décadas del siglo XX, parece demasiado fuerte, sobretodo si se compara en relación al proceso vivido a partir de entonces y desde la aplicación de medidas con énfasis restrictivo. Es posible que se deba seguir afinando las cifras y contrastando diversas fuentes, pero creemos insuficientemente fundadas algunas hipótesis, cuando no cuentan con nuevos repertorios heurísticos confiables.

### **"El país de la emigración" o la emigración en el 900 y después**

Mirando el país de fines del siglo XIX, Barrán y Nahum destacaron que desocupación y emigración fueron fenómenos perceptibles en el período 1890-1905. A posteriori de esa fecha, e industrialización mediante, junto a la baja de la natalidad, esa problemática disminuyó, aunque por supuesto

---

<sup>49</sup> C. Aguiar, *Uruguay, país de emigración*, p.30

persistió al no encararse las soluciones que implicaba la modificación de estructuras.<sup>50</sup>

La percepción de los problemas de la población, entre ellos el de emigración a los países vecinos, el rápido pasaje de los inmigrantes europeos a la vecina Argentina, y la constatación de la escasa población a partir del Censo de 1908, fueron varios elementos que jugaron en la conciencia de los gobernantes y de la propia sociedad.

La tesis central de Aguiar sostiene la importante relación entre la matriz de la estructura social consolidada a fines del siglo XIX, y la "necesidad" permanente de reducción relativa de su volumen poblacional. A pesar de no existir los factores que suelen caracterizar una "presión demográfica", la mencionada estructura se expresaba en una incapacidad de absorción inmigratoria, una predisposición estable de expulsión de población y el temprano proceso de disminución de la fecundidad redundante en una gran pérdida de "vidas posibles".<sup>51</sup>

Para fundar la hipótesis, recurre el sociólogo a estudiosos de los años veinte y treinta, como Julio Martínez Lamas y Luis C. Caviglia, quienes plantearon la temática "preliminarmente y con temor". Además de ello, Aguiar sostiene que la emergencia de una nueva mirada sobre el tema emigratorio -luego de un período de olvido por parte de la "conciencia social"- se realiza desde los años setenta. Y afirma, que como aquellos en los veinte, estos estudios renovadores fueron producto del esfuerzo "privado". Esto constituye una obvia crítica a la labor y a la ideología oficial y a los diversos "oficialismos" prevalecientes en dicho tramo temporal.

Luego de descartar la precisión de las cifras de las estadísticas migratorias oficiales -que no registraba los traslados verificados por vía fluvial y menos por la terrestre- sugiere estudiar el fenómeno de la migración rural y del interior, así como de los intentos -por lo general frustráneos- de implantación de las colonias inmigrantes registrados desde 1860.<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> Barrán-Nahum, *Battle, los estancieros ...*, Tomo 1, op.cit., p.35

<sup>51</sup> C. Aguiar, *Uruguay, país de emigración*, op.cit., p.9

<sup>52</sup> C. Aguiar, *Uruguay, país de emigración*, op.cit., pp.19-20

Las estimaciones manejadas por Aguiar sobre la corriente emigratoria del primer tercio del siglo XX, señalan un volumen que tiene un piso mínimo de 80.000 personas a fines del XIX: entre 80 y 100.000 según el Congreso Agrícola Ganadero de 1895 los residentes en Argentina y Brasil, cien mil (informe sobre el pauperismo de García Acevedo en 1910), también esa cifra para Luis Alberto de Herrera (1912) los residentes uruguayos en Argentina, 120.000 los que vivían en los Estados vecinos para Martínez Lamas (en su obra de 1930, Riqueza y pobreza del Uruguay), mientras que Emilio Frugoni en 1932 dijo que eran 220.000 los que vivían fuera del país.

Reconociendo las dificultades para establecer la evolución del fenómeno emigratorio durante el siglo, admite que posiblemente los picos del proceso se dieron con las crisis de 1920, 1930 y de 1950. El mismo se habría atenuado con los empujes "industrializadores y burocratizantes" que creaban empleo y absorbían importantes contingentes humanos.<sup>53</sup>

Finalmente, Aguiar maneja la serie elaborada por Pereira y Trajtenberg, consignando que en las primeras cinco décadas del presente siglo, se verificó un saldo migratorio negativo. Contribuye a este razonamiento la inclusión de las supuestas omisiones que existirían seguramente, producto de la subestimación de nuestras estadísticas en relación a los salidos del territorio.<sup>54</sup>

Cabría preguntarse si es posible, sin un conocimiento histórico más preciso del "tiempo largo" de la primera mitad del siglo XX -aunque se conceda exista para un primer tramo- fundar suficientemente la hipótesis planteada por Aguiar en torno al fenómeno emigratorio y su producción constante. ¿Existen evidencias de que fue un movimiento general, contínuo? Y en caso de así serlo ¿es posible señalar la entidad, el volumen del mismo?

El autor sugiere buenas pistas, y posibles caminos para ulteriores investigaciones, como abordar el estudio del proceso

<sup>53</sup> C. Aguiar, *Uruguay, país de emigración*, op.cit., p.22

<sup>54</sup> En relación a las características de las estadísticas migratorias, Pereira y Trajtenberg advierten que sólo desde 1945 aquellas discriminan inmigración-emigración, separándolas del movimiento general de viajeros, típico del período anterior. En éste, los Anuarios Estadísticos mostraban cuadros de pasajeros entrados y salidos, sobre la base de los datos proporcionados por las compañías de transportes y los guardias de frontera: *Evolución de la población total y activa del Uruguay ...*, op.cit., p.20

de despoblación rural y del fracaso de las políticas colonizadoras. Sin embargo, esto sólo no permitiría verificar en esta etapa del conocimiento, su hipótesis principal. Aunque sin duda, esboza un camino y advierte desde un fenómeno comprensible contemporáneamente, un proceso hasta entonces -y salvo las excepciones mencionadas- casi desconocido.

### **La migración interna y la urbanización**

Si para los casos anteriores los datos son escasos, y las fuentes dudosas para un gran tramo temporal, al referirnos a la migración interna nos hallamos ante una situación aún más desoladora.

En 1908, un 12.72% de la población montevideana era proveniente de la campaña, lo que denotaba el proceso de migración interna generado fundamentalmente a partir del alambramiento de los campos.<sup>55</sup>

Tomando por base los cálculos del agrónomo alemán A. Backhaus (sobre los trabajadores requeridos para atender los stocks vacuno y lanar), se puede estimar que hacia 1908 quedaba un excedente de más de 30 mil personas que no serían necesarias como fuerza de trabajo. Con los parámetros manejados por el Ministerio de Ganadería y Agricultura, el excedente para aquel año sería de casi 41 mil personas. Según Rial, este empleo insuficiente de la fuerza laboral residente en el interior, "desembocó en un mantenido proceso de migración interna desde el campo hacia los centros urbanos, especialmente las capitales departamentales y Montevideo".<sup>56</sup>

La información efectiva es muy escasa. Rial ha efectuado estimaciones partiendo de la base de algunos censos (nacionales, departamentales de Montevideo), del crecimiento vegetativo de Montevideo y del saldo migratorio internacional,

---

<sup>55</sup> Barrán-Nahum, *Battle, los estancieros . . .*, Tomo 1, op.cit., p.36

<sup>56</sup> J.Rial, *Población y mano de obra en espacios vacíos. El caso de un pequeño país: Uruguay, 1870-1930*, en Nicolás Sánchez Albornoz (comp.), *Población y mano de obra en América Latina*, Madrid, Alianza Editorial, 1985, pp.202-203

asignando la diferencia del crecimiento total a la migración interna.<sup>57</sup>

Un fenómeno paralelo o muy vinculado a la migración interna en una de sus variantes, lo constituye el proceso de la urbanización. En ese sentido se puede mencionar el que procede a la radicación de la población en los ámbitos urbanos. Y también el que se realiza en torno al crecimiento de la capital del país, en su relación con el volumen establecido en el interior. En ambos casos, los movimientos de distribución de la población forman parte de esa migración interna.<sup>58</sup>

### **El Estado y la migración**

La intervención o la acción estatal en los factores demográficos reseñados anteriormente no puede ser descubierta fundamentalmente sino a partir de los efectos indirectos que inciden a través del mejoramiento de las condiciones de vida. Otras modificaciones de aquellos, resultan como consecuencia de procesos desarrollados a nivel cultural, ideológico y de las mentalidades (en el caso de la fecundidad y su reducción, por ejemplo).

En el caso de la migración, y en particular de la inmigración extracontinental, se puede estudiar con algún éxito determinadas acciones promovidas por el Estado. Para ello, revisaremos rápidamente las distintas leyes referidas a la inmigración, vigentes en el período considerado, a saber: la de 1890, las disposiciones de 1906 y 1915, y la ley de 1927.

Desde el punto de vista constitucional, la primera Carta del país, la de 1830, establecía en su artículo 147 **"Es libre la entrada de todo individuo en el territorio de la República, su permanencia en él y su salida con sus propiedades, observando las leyes de policía, salvo perjuicio de tercero."**

---

<sup>57</sup> J.Rial, *Población y mano de obra en espacios vacíos*, op.cit., p.204

<sup>58</sup> En 1908, el 30% de los habitantes residían en Montevideo. Si bien no tenemos datos hasta 1963 en que ese porcentaje fue del 46%, se puede percibir que la tendencia fue ascendente: Luis Seguí González, *La inmigración y su contribución al desarrollo*, Caracas, Monte Avila Editores, 1969, pp.30-31

El texto del artículo 172 de la Constitución de 1919, es exactamente el mismo.<sup>59</sup>

### Una periodización

Luis Seguí González y Alejandro Rovira han propuesto una periodización para las políticas y legislación migratorias en América Latina. Las etapas definidas son: el período liberal (fines del siglo XVIII a fines del XIX), el de regulación legal y de fomento de la inmigración (fines del XIX y principios del XX), período de restricciones por razones demográficas y de defensa social (principios del siglo XX a crisis de 1929-30), período de restricciones económicas (crisis de 1929-30 hasta comienzos de la Segunda Guerra Mundial), período de restricciones y de contralor por motivos de defensa política, período de retorno a la inmigración libre promovida por la acción internacional e interna (posguerra hasta 1960), de receso migratorio tradicional y de la inversión de las corrientes inmigratorias (1960-65), y período de inmigración selectiva o inmigración del desarrollo (1965 al presente).<sup>60</sup>

### Las normas jurídicas sobre la inmigración

En relación a Uruguay, el fin del período liberal se correspondería con la sanción de la ley No.2.096 de 19 de junio de 1890.<sup>61</sup> Parece haber acuerdo en cuanto a uno de los significados de esta disposición. Esta ley pondría fin a la etapa en que particulares y Estado compartieron la iniciativa y la ejecución de los diversos planes inmigratorios. Según

---

<sup>59</sup> *Constitución de la República Oriental del Uruguay* [1830] Mdeo., Tip. La Nación, 1887, p.89; *Constitución de la R.O. del Uruguay* [1919] Publicada por el Ministerio del Interior, Mdeo., Imprenta Nacional, 1919, pp.49-50

<sup>60</sup> Luis Seguí González-Alejandro Rovira, *Contribución al estudio del Derecho Migratorio Uruguayo. Doctrina, legislación, jurisprudencia, compilación e índice alfabético de leyes, decretos y resoluciones nacionales*, Mdeo., Peña y Cía, 1939

<sup>61</sup> *Colección Legislativa de la República Oriental del Uruguay*, por Matías Alonso Criado, Mdeo., Editor Pedro Ortiz, 1890, Tomo 13 (1890), *Inmigración, Ley para su fomento, 19/6/1890*, pp.55-67

Arturo Bentancur, 1890 puede señalarse como marca del final de la preponderancia privada.<sup>62</sup>

Seguí González considera que la ley de 1890 proporciona por primera vez en la historia del país un régimen jurídico global de la inmigración como tal. Regulaba la situación de los extranjeros que se sometieran al sistema de franquicias estipulado por la ley, no abarcando por tanto a quienes ingresaran por sus propios medios. Entre los aspectos que incluía la disposición legal se hallaban: el anticipo del pasaje, alojamiento y sustento gratuitos durante los primeros días de la llegada al país, traslado de equipaje hasta lugar de destino a cargo del Estado, exenciones aduaneras al ingreso de prendas, mobiliario e instrumentos de trabajo.<sup>63</sup>

Esta ley organizaba además los servicios de promoción de la inmigración, tarea que estaba a cargo de los agentes consulares, y la Dirección de Inmigración se encargaba de actuar como intermediaria en la colocación de los inmigrantes.

Este autor concluye en que el objetivo de esta ley era regular la inmigración y fomentarla, cuestionando la posición de los que sostienen se trata de una "ley policial de inmigración".<sup>64</sup>

Otros autores han advertido sobre el proceso paralelo que pudo percibirse en esta época, en torno a la progresiva noción de restringir el ingreso de extranjeros. Esto tomó realidad, luego de un proceso, en las fuertes prohibiciones contenidas en la ley de 1890. El artículo 26 prohibía el embarco en origen de enfermos, mendigos, ancianos e impedidos para el trabajo, con algunas salvedades. Según Bentancur, mucho más rotundo fue el artículo que disponía el cierre del ingreso a extranjeros por

---

<sup>62</sup> Arturo Bentancur Díaz, *Políticas migratorias en España y Uruguay*, en C.Zubillaga (Director), *España en América a través de sus emigrantes: Uruguay*, Mdeo., 1992, mimeo, p.59

<sup>63</sup> L.Seguí González, *La inmigración y su contribución al desarrollo*, op.cit., pp.82-83

<sup>64</sup> El autor menciona como representante de la posición que caracterizó la ley como "policial" a J.A.Oddone, en su trabajo *La inmigración y la formación del Uruguay moderno*, Tribuna Universitaria No.8, setiembre 1959, p.5. Basándose en el autor brasileño Pontes de Miranda, en su trabajo *Comentarios a Constituicao Federal de 1937*, asevera que se trata de una "ley de inmigración".



su origen nacional o étnico: tal el caso de los "asiáticos, africanos y zingaros o bohemios".<sup>65</sup>

Por medio de dos decretos, en 1894 y 1902 se precisó el concepto de "inmigrante de rechazo", haciendo referencias a "inmigración inútil" y "razas inferiores", disponiéndose además rígidos controles para el ingreso.<sup>66</sup>

La única modificación legal en sentido de marcha atrás de este proceso restrictivo y de las disposiciones vigentes, se efectivizó en 1906 ante gestiones de sirios residentes en el país. A fines de junio de ese año, se sancionó la Ley que estableció permitir la entrada "de los sirianos del Líbano": **"Declárase que los sirianos procedentes de la región del Líbano (Asia Menor), no están comprendidos en la prohibición contenida en el artículo 27 de la Ley de Inmigración de 1890"**.<sup>67</sup>

Durante el segundo período de gobierno de Batlle y Ordóñez, en 1911, se sancionó una ley que autorizaba al Poder Ejecutivo a promover la inmigración a través de varios medios. En el texto se establecía: **"Autorízase al Poder Ejecutivo para promover la inmigración bajo forma de anticipos de pasajes con la garantía de personas radicadas en el país, construcción del Hotel de Inmigrantes y traslación de éstos desde el puerto de Montevideo á los departamentos de destino"**.<sup>68</sup>

---

<sup>65</sup> A. Bentancur Díaz, *Políticas migratorias en España y Uruguay*, op.cit., p.71. Para este autor la disposición constituyó una clara discriminación. En cambio, Seguí González-Rovira, en *Contribución al estudio del Derecho Migratorio uruguayo*, la asignan al predominio en la época de principios tales como la de considerar inferiores a los individuos de aquellas procedencias, y señalando elementos desfavorables en sus dificultades de asimilación y un inaceptable rendimiento laboral, op.cit., p.59.

<sup>66</sup> A. Bentancur Díaz, *Políticas migratorias en España y Uruguay*, op.cit., pp.76-77: cfr. Seguí González-Rovira, *Contribución al estudio del Derecho Migratorio uruguayo*, op.cit., pp.352 y 365

<sup>67</sup> *Colección Legislativa de la R.O. del Uruguay*, Tomo XIX, 1906, p.344: Inmigración. Ley permitiendo la entrada á los sirianos del Líbano.

<sup>68</sup> *Registro Nacional de Leyes y Decretos*, 1911, p.596, Inmigración. Ley que autoriza al Poder Ejecutivo para promoverla y para efectuar gastos de pasajes, construcción del Hotel. Ley No.3795, 12/7/1911.

Antes de llegar a su fin el gobierno de Batlle, en febrero de 1915, se introdujo una modificación en las disposiciones que reglamentaban el transporte marítimo de los inmigrantes.<sup>69</sup> Se fundamentaba el decreto en los "abusos diversos [cometidos] por las empresas de transportes marítimos" y el incumplimiento de las normas vigentes. Entre otras especificaciones -algunas de las cuales refuerzan las penas a las faltas cometidas por las autoridades del barco y por los inmigrantes- amplía el cuadro de los considerados "inmigrantes de rechazo". Además de los ya señalados en la ley de 1890, incorpora o especifica en la categoría: a) los enfermos afectados de lepra, tracoma y tuberculosis abierta (antes señalaba: "enfermos de mal contagioso"), b) dementes en cualquier grado, e) los zingáros (ya los mencionaba, ahora quedan aparte), f) "los asiáticos y africanos que á juicio de las autoridades de inmigración sea conveniente su rechazo" (en la ley, los individuos de estas precedencias, eran preceptivamente rechazables), i) "los que ejerzan alguna profesión, arte o industria ambulante" que a juicio de la Dirección de Inmigración sea conveniente su rechazo.

Como se puede deducir, salvo la posibilidad de admitir "asiáticos y africanos" según el juicio de autoridad competente -y con el permiso a los sirianos del Líbano, como refería la ley de 1906- la tendencia que reflejaba esta disposición, era progresivamente restrictiva.

Bentancur señala que las prohibiciones de carácter moral se refirieron exclusivamente a proxenetas y meretrices, y se vehiculizaron a través dos leyes aprobadas en 1916 y 1927.<sup>70</sup> En el artículo 60. de la disposición de 1927 se establecían garantías para "toda mujer o menor de edad inmigrante que no venga acompañada de sus padres, tutores", en el sentido de realizar indagaciones sobre su destino, y de reembarcarlas en caso de existir dudas sobre sus intenciones laborales.<sup>71</sup>

---

<sup>69</sup> *R.N.L.D.*, 1915, pp.149-152: Inmigrantes á la República. Modificación de las disposiciones reglamentarias sobre transporte marítimo. Decreto de 18/2/1915

<sup>70</sup> A. Bentancur Díaz, *Políticas migratorias en España y Uruguay*, op.cit., p.77

<sup>71</sup> *R.N.L.D. de la R.O. del Uruguay, 1927*, Mdeo., Imprenta Nacional, 1928, pp.190-193: *Prostitución. Se establecen castigos para toda persona que explote la prostitución de otra.*

A diferencia de la evolución que se dio en Argentina con la sanción de la Ley 4144 o "ley de residencia" en 1902, no puede hallarse en el período considerado, una disposición similar en el caso uruguayo. En efecto, la citada ley consideraba la posibilidad de rechazo y de expulsión de extranjeros que hubieran sido condenados o perseguidos por delitos de derecho común, o de aquellos cuya conducta comprometiera "la seguridad nacional o perturbe el orden público".<sup>72</sup> Mientras en Argentina, lo que Seguí González y Rovira definen como etapa de "defensa social", generó leyes como la referida y la de 1910 -precisamente denominada "de seguridad social"-, en Uruguay, una legislación de tal carácter recién pudo tener espacio y ambientación en los años treinta.

Es más, no sólo no se dictaron leyes similares a las del vecino país, sino que en muchas oportunidades se recepcionó a los expulsados en razón de su aplicación, en particular en los períodos de gobierno del Presidente Batlle y Ordóñez.

### **3. Sociedad, condiciones de vida y población: Estrategias del Uruguay batllista. Legislación laboral y social. Protección al menor y a la mujer.<sup>73</sup>**

#### **La estrategia del mejoramiento de las condiciones de vida**

En el marco de las estrategias del modelo batllista ya señaladas, resaltaremos sumariamente la que correspondía al

---

<sup>72</sup> El texto de la ley figura en Iaacov Oved, *Influencia del anarquismo español sobre la formación del anarquismo argentino* en *Estudios Interdisciplinarios de América Latina*, Volumen 2 (No.1), Enero-junio 1991, Tel Aviv, pp.5-19

<sup>73</sup> No existen demasiados trabajos históricos específicos sobre las condiciones de vida de la población uruguaya en el período considerado. Entre las excepciones se puede mencionar, además de la bibliografía general -la obra de Barrán y Nahum que ya hemos referido- algunos capítulos del libro de J.P.Barrán *El Poder de Curar*, Mdeo., EBO, 1992, Tomo 1 de la obra *Medicina y sociedad en Uruguay del novecientos*, y varios trabajos de Juan Rial, a saber: *Salud pública y clases subalternas en Montevideo a fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX*, Mdeo., Ciesu, s.d., *Situación de la vivienda de los sectores populares de Montevideo, 1889-1930*, Mdeo., Ciesu, 1982, Cuaderno No.44, *La alimentación de los sectores populares en Montevideo en las primeras décadas del siglo XX*, Mdeo., Ciesu, 1984, Documentos de Trabajo No.62, *La calidad y el nivel de vida de las clases populares en Montevideo a comienzos del siglo XX*, Mdeo., Ciesu, 1984, Documentos de Trabajo No.64

mejoramiento de las condiciones de vida de la población. A través de ella se buscaba "elevar la calidad de vida de la población, abatiendo los índices de morbilidad y mortalidad -sobre todo infantil- y aumentando las expectativas vitales".<sup>74</sup>

Las políticas desarrolladas o planeadas, según Zubillaga, consistieron en: incrementar la atención hospitalaria (a través de la creación de los Hospitales Departamentales, entre otras cosas), construcción de casas para obreros intentando eliminar las condiciones de insalubridad y promiscuidad de las casas de inquilinato; acelerar las obras de saneamiento en ciudades y villas del interior (para ayudar a eliminar focos epidémicos); y desarrollar la red vial, facilitando el acceso a los centros urbanos y a las posibilidades que ofrece de educación y atención sanitaria para los habitantes del medio rural.

### **Aspectos de la legislación laboral y social**

Fue durante y tal vez, desde el segundo gobierno de Batlle y Ordóñez que se produjo un avance en la legislación laboral, en especial a partir de 1916 con la reglamentación de la ley de ocho horas como límite de la jornada diaria, sancionada en noviembre del año anterior.

Merece mencionarse también la obligatoriedad de medidas de seguridad a cargo de los patronos a fin de evitar accidentes de trabajo (1914) y la reglamentación que prohibió el trabajo nocturno en las panaderías, fábricas de fideos y confiterías, en 1918.<sup>75</sup> Como veremos más adelante, en el mismo año fue aprobada la llamada "ley de la silla".<sup>76</sup>

---

<sup>74</sup> C. Zubillaga, *El Batllismo: una experiencia populista*, op.cit., pp.37-38

<sup>75</sup> Ley No.5.032 de 21/7/1914, en Jorge Lanzaro-María Pedemonte, *Recopilación sistematizada de Normas de Derecho del Trabajo y Seguridad Social*, pp.53-54. Esta ley de prevención de accidentes del trabajo y de responsabilidad civil del patrono, se benefició según Faraone, en la aprobación del monopolio de seguros por el Banco de Seguros del Estado (Decreto de 8/4/1914, de acuerdo con la ley de 27/12/1911) y completada más adelante con la obligación de la indemnización: *El Uruguay en que vivimos (1900-1968)*, Mdeo., Arca, 1968, p.63

<sup>76</sup> Yamandú González, *Reseña histórica del movimiento sindical uruguayo (1870-1984)*, Mdeo., Ciedur-Dates, 1989, p.20

Al tiempo que amparaba a la fuerza laboral, la imposición obligatoria de la reducción de la jornada así como el descanso semanal, favorecían un aumento de la demanda de empleo. El propio Estado participó en la creación de puestos de trabajo, verificándose un crecimiento importante del funcionariado público, sobre todo en Montevideo.<sup>77</sup> La ley de descanso semanal obligatorio -para algunas actividades- así como la ley de indemnización por accidentes de trabajo, fueron aprobadas en 1920, durante la Presidencia de Baltasar Brum.<sup>78</sup>

Un conjunto de medidas intentaron, entre otras finalidades, una reducción de la oferta de trabajo, como por ejemplo la creación del sistema de jubilaciones y pensiones que permitió el retiro anticipado: los funcionarios públicos podían jubilarse a los 55 años; los trabajadores despedidos de la actividad privada podían acogerse a la jubilación con un mínimo de años trabajados.<sup>79</sup>

La política tendiente a promover salarios mínimos, ampliamente resistida, no pudo proyectarse -y aún parcialmente- sino hasta comienzos de los años cuarenta, como se verá al analizar el período siguiente.<sup>80</sup> Debemos señalar que esta

---

<sup>77</sup> J.Rial, *Población y mano de obra en espacios vacíos*, op.cit., p.216

<sup>78</sup> Yamandú González, *Reseña histórica del movimiento sindical uruguayo (1870-1984)*, p.20. Faraone señala que se fijaron normas para el descanso semanal en la leyes de 10/10, 19/11 y 10/12/1920, *El Uruguay en que vivimos (1900-1968)*, op.cit., p.63

<sup>79</sup> J.Rial, *Población y mano de obra en espacios vacíos*, op.cit., p.216. Desde otra óptica, Faraone informa sobre el carácter avanzado y prematuro en relación al resto de América en materia de seguridad social: se agregó a una primera Caja Escolar existente desde 1896, una Caja de Jubilaciones y pensiones de empleados y obreros de servicios públicos en 1919 (Ley de 6/10/1919), precedida por la de pensiones a la vejez (11/2/1919), y en 1925 se extendió el alcance de la ley jubilatoria a bancarios y a empleados civiles (leyes de 14/5 y 6/2/1925, respectivamente); al año siguiente se extendieron los beneficios sociales a los hijos naturales (Ley de 9/3/1926) y en 1927 se equipararon en forma total los extranjeros a los uruguayos en relación a los pensiones a la vejez, *El Uruguay en que vivimos (1900-1968)*, op.cit., pp.64-65

<sup>80</sup> Se debe mencionar la ley de salario mínimo rural, de 18/2/1923, de cuyo cumplimiento se tienen más que dudas, y la que fijó el salario mínimo a los obreros de la industria frigorífica,

política de protección directa de los trabajadores "formales" en aquellas primeras décadas del siglo, tuvo un radio de extensión reducido, cuyos límites se correspondían con el control que el Estado llegaba a cubrir con su fiscalización. Otra situación, aún más desprotegida, debía ser la de los "informales".

Este marco general de propuestas y realizaciones, las primeras más amplias que las segundas, animaron sin duda una realidad más positiva para los distintos sectores de la población. Sin embargo el grado, la forma y el cuánto incidieron las distintas políticas o marcos legales vigentes, no podemos medirlo. ¿En cuánto se expresó el mejoramiento de las condiciones generales de vida, en aspectos tales como el aumento de la expectativa de vida o en la disminución de la mortalidad? Las respuestas no pueden ser muy precisas, aunque sí es viable señalar la tendencia, que resultó fundamentalmente -no obstante las crisis y los momentos de regresión- positiva.

#### **Algunos datos sobre la protección estatal al menor**

En relación a este tema, Alvaro Portillo ha iniciado una aproximación a la problemática de la protección estatal de los menores en Uruguay.<sup>81</sup> Ha propuesto una periodización de las políticas estatales, que toma como mojón sustancial, en el siglo XX, el año 1934.

Sostiene el autor que en Uruguay han existido dos grandes modelos. El primero de ellos tiene sus orígenes en el siglo XIX, se desarrolla en sus últimas décadas y entra en crisis a comienzos del siglo XX. Va a ser sustituido por otro cuyo inicio ubica en 1934, que a su vez pervive y llega a principios de los años sesenta en "una lenta agonía".<sup>82</sup>

La creación de la Comisión Nacional de Caridad y Beneficencia por la ley de 20 de julio de 1889, marcó un paso más en la intervención y regulación estatal en los organismos de beneficencia, que eran los que tenían a su cargo el cuidado y administración de los menores abandonados. A través de esa

---

de 25/6/1930, R.Faraone, *El Uruguay en que vivimos (1900-1968)*, op.cit., pp.63-64

<sup>81</sup> Alvaro Portillo, *Estado y minoridad en Uruguay*, Mdeo., Editorial Roca Viva, 1989

<sup>82</sup> A.Portillo, *Estado y minoridad en Uruguay*, op.cit., p.10

ley se disponía que los establecimientos públicos con tal carácter quedarían bajo la dirección de dicha Comisión. Esta sería dependiente del Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Gobierno.<sup>83</sup> En la época, fueron las comunidades religiosas de Nuestra Señora del Huerto y de San Vicente de Paul, las que ejercieron tal cuidado concreto de los menores expósitos.

El modo de entrega de los niños no deseados era en el novecientos a través del "torno", una cuna giratoria que impedía que quien entregaba al niño fuera visto por los empleados del hospicio. En 1911 el Dr. Morquio, Director del Asilo intentó modificar el sistema y lo abolió por simple resolución administrativa. Ante las fuertes críticas, tuvo que renunciar y se reimplantó el sistema del torno. Quienes lo defendían sostenían que reducía la consumación de infanticidios o abandonos criminales en lugares impropios, así como que favorecía la recepción de los niños al fomentar el anonimato de la entrega.

Sus impugnadores planteaban razones de tipo médico, tales como el poder conocer los antecedentes a los efectos de controlar posibles enfermedades, así como el permitir disuadir a la madre de la entrega del niño.

En 1925, cuando coexistieron legalmente ambas modalidades, el porcentaje de expuestos en el torno no superó el 4% de los ingresos.<sup>84</sup>

A pesar del intento estatal de dar solución al problema de los expósitos, la situación más notoria fue la delegación del trato directo de los menores a estas comunidades religiosas. La incapacidad financiera y de recursos humanos por parte del Estado, pueden haber motivado esta dependencia y derivación de su responsabilidad, que se prolongó prácticamente hasta la implantación del nuevo modelo, desde 1934.<sup>85</sup>

---

<sup>83</sup> A.Portillo, *Estado y minoridad en Uruguay*, op.cit., p.12

<sup>84</sup> A.Portillo, *Estado y minoridad en Uruguay*, op.cit., p.15

<sup>85</sup> Se ha señalado que se pudieron comprobar "rutinas muchas veces medievales (caracterizando) el accionar de las religiosas": ver Modesto Echepare, *Protección social al menor en Uruguay*, 1929, cap.2, cfr. A.Portillo, *Estado y minoridad en Uruguay*, op.cit., p.17

## La normatividad reguladora del menor

El primer Código Civil (1868) estableció en forma precisa la ubicación del menor en la sociedad y en la familia. Entre los temas más importantes, se destacaron la adquisición, administración y pérdida de la patria potestad, el papel del menor en relación a la sucesión, la adquisición de la capacidad de disponer.

Existió una marcada asimetría entre el Código Civil y el Código Penal (1889) en relación a la responsabilidad del menor en los distintos aspectos. Cuando se trataba de definir el rol del menor en la estructura de la familia, existieron una serie de preocupaciones y un espíritu protector que se expresó en la prolongación de la incapacidad hasta los 21 años (una edad alta para la época, en relación a la esperanza de vida en momento de aprobación del Código Civil), para la gran mayoría de actos de la vida. En cambio, cuando se consideró los comportamientos del menor relativos a la contravención de las normas penales, la edad límite era los 10 años, lo que hacía al menor susceptible de ser tratado como adulto.<sup>86</sup>

En febrero de 1911, fue aprobada una ley de protección de menores.<sup>87</sup> En ella se especificaba en torno a la problemática de la patria potestad, de la tutela de menores desamparados, de la corrección de los delincuentes, de la organización de la protección y del papel de las sociedades de Patronato.

Entre las medidas consideradas de protección al menor, José Claudio Williman (h) ha señalado: la eliminación del Código Civil de la categoría de "hijos sacrílegos", antes de 1900, y en los años posteriores la de "hijos adulterinos" y de "hijos incestuosos". En 1910 fueron reconocidos los "hijos naturales". Por tanto, son reconocidos entonces, los "hijos legítimos" y los "naturales". Años después, en 1916 una ley dispuso que "los hijos naturales reconocidos o declarados tales [por la justicia] (...) heredarán en las sucesiones abiertas con posterioridad a la vigencia de la ley del 12 de julio de 1909".<sup>88</sup> Por esos mismos años, se admitió el juicio de investigación de la paternidad natural contra padres casados, hecho que no permitía el Código Civil de 1868.

---

<sup>86</sup> A. Portillo, *Estado y minoridad en Uruguay*, op.cit., pp.15-16

<sup>87</sup> R.N.L.D. 1911, pp.239-251, Protección de Menores. Ley

<sup>88</sup> José Claudio Williman (h), *Evolución de la política de población en el país*



Luis C. Caviglia, refiriéndose a los hijos "ilegítimos" o "naturales", ha señalado: "La ley los protege cuando se puede atribuirle un padre rico, y eso después de muerto. Hasta ahora con esa protección se han enriquecido más abogados que bastardos".<sup>89</sup>

La situación de los menores trabajadores, fenómeno bastante común en aquel período, no tenía ningún tipo de reglamentación legal. En 1919 existió una propuesta de limitar el trabajo de los niños, que fue repetida durante la Administración Serrato. En su mensaje al Poder Legislativo, el Consejo Nacional de Administración hizo una descripción de la situación del menor trabajador.<sup>90</sup> Un nuevo intento fallido se produjo a fines de los años 20, intentando reglamentar el trabajo de menores y adolescentes, hecho que no se logró hasta 1934.

#### **La situación de la mujer y la acción estatal**

Una primer ley de divorcio fue promulgada en octubre de 1907, mientras que en 1910 fue ampliada. En ésta se establecían entre las causales de divorcio las "riñas y disputas continuas" que hagan insoportable la vida en común. La causal de adulterio discriminaba en contra de la mujer, ya que lo implicaba "el adulterio de la mujer en todo caso", en tanto el del marido lo era "cuando lo cometa en la casa conyugal", produzca escándalo público o tenga concubina.

Otra posibilidad de obtener el divorcio era a partir del "mutuo consentimiento de los cónyuges", y desde 1913 "por la sola voluntad de la mujer", también sin expresión de causa.<sup>91</sup>

---

<sup>89</sup> Luis C. Caviglia, *Estudios sobre la realidad nacional (1926)*, Mdeo., Urta y Curbelo, 1952, Tomo 2, p.123

<sup>90</sup> J.Rial, *Población y desarrollo de un pequeño país*, op.cit., pp.52-53

<sup>91</sup> J.C.Williman (h), *Evolución de la política de población en el país*

En junio de 1912 se creó la "Universidad de Mujeres", que consistió en una Sección de Enseñanza Secundaria y Preparatoria destinada a las estudiantes.<sup>92</sup>

Como mencionamos, en 1918 se sancionó la llamada "ley de la silla", que dispuso que en todos los locales en que laborasen mujeres, debían proporcionarse sillas suficientes para que las "empleadas u obreras puedan tomar asiento siempre que sus tareas lo permitan".<sup>93</sup>

En relación a la licencia por maternidad, la legislación pertinente se fue completando, a partir de una disposición de 1911 que la establecía exclusivamente para las maestras. La extensión al resto de las trabajadoras se completaría décadas más tarde. Faraone señala la existencia de una ley de licencia por maternidad en 1924.<sup>94</sup>

#### 4. ¿Interés o desidia del Estado en el tema población?

##### 4.1.- ¿Existió una política demográfica entre 1903 y 1931?

Para dar respuesta a la interrogante del título, realizaremos el estudio de una fuente estatal particular como es el Mensaje del Poder Ejecutivo a la Asamblea General, que se realiza generalmente en febrero de cada año, al comenzar el período ordinario de la Legislatura.

Se trata de una fuente significativa en tanto síntesis interesada del principal órgano (desde 1919, dividido en dos) de gobierno ejecutivo a nivel nacional. En la relación de los distintos tópicos y análisis que contiene el Informe, aparecen los temas y problemas que suscitan interés y políticas públicas concretas. En otros casos, la ausencia en el tratamiento de asuntos vinculados con nuestros temas de población, es también índice interesante de cómo el Estado los percibía, los jerarquizaba o desestimaba.

---

<sup>92</sup> *R.N.L.D. 1912*, pp.402-404: "Universidad de Montevideo. Créase una Sección de Enseñanza Secundaria y Preparatoria para estudiantes femeninas".

<sup>93</sup> Ley No.6.102 de 10/7/1918, Lanzaro-Pedemonte, *Recopilación sistematizada de Normas de Derecho ...*, Tomo 1, op.cit., p.161

<sup>94</sup> R. Faraone, *El Uruguay en que vivimos (1900-1968)*, op.cit., pp.78-79

Estudiando la mencionada fuente entre 1903 y 1931, han ido apareciendo -con énfasis y grados diferentes- diversos temas de población, como inmigración y colonización, emigración, natalidad, mortalidad, protección de menores, salubridad; también se incluyen asuntos como el método para calcular la población, y la necesidad del Censo general. No se puede deducir la delineación de una política formal, pero sí preocupaciones y propuestas, algunas de las cuales terminaron en acciones de cierto interés. Nos referiremos en particular a dos de ellos, la inmigración y a la natalidad.

Una de las problemáticas que concitó mayor interés para los gobernantes de comienzos del siglo XX, fue sin duda la de la inmigración. Entre los aspectos a considerar se hallaba especialmente, el del "tipo" de inmigración considerada "buena".

Se hizo una caracterización de la inmigración "que arriba á nuestras playas" como espontánea, lo que "quiere decir que es buena". A esta conclusión se arribaba al entender que "el habitante que en su país natal sufre contrariedades ó desencantos que lo obligan á expatriarse, y lo hace por su cuenta, confiado sólo en los pocos recursos que lleva y en sus propias fuerzas para mejorar su condición por medio del trabajo honesto, no puede ser ..., un mal elemento para nuestra población".<sup>95</sup>

No obstante ello, la Inspección de Desembarco, "con miras a una prudente selección ... desempeña con toda minuciosidad su cometido, impidiendo, como manda la ley respectiva [la de 1890], que bajen á tierra los inmigrantes de rechazo".<sup>96</sup>

Años después, en 1907, se continúa con aquella percepción de la inmigración "espontánea" y de la importancia de organizar un "servicio administrativo que sirva á auxiliar una inmigración compuesta de elementos sanos y laboriosos". Para ello, el Poder Ejecutivo había elevado a comienzos del año un proyecto a la Asamblea General, algunas de cuyas ideas tenían base en otra iniciativa de Alejandro Beisso, miembro de la Comisión Nacional de Caridad.<sup>97</sup>

---

<sup>95</sup> *Diario de Sesiones de la Asamblea General* (D.S.A.G.), Tomo X, Sesión del 15 de febrero de 1903, p.233

<sup>96</sup> *D.S.A.G.*, Tomo X, Sesión del 15/2/1903, p.233

<sup>97</sup> *D.S.A.G.*, Tomo XI, Sesión del 15/2/1907, p.300

Se insistía en este Mensaje a la Asamblea General en la utilidad de aprobar el proyecto, para "establecer una corriente de inmigración espontánea, que es la más conveniente". Señalaba también que dicha inmigración se vería atraída por "el crédito que goza el país en el exterior, al amparo de las ideas de orden, paz y trabajo, imperantes y por las ventajas que les ofrecen nuestro suelo y nuestras condiciones económicas".<sup>98</sup>

Entre los recursos materiales con que el Estado uruguayo recepcionaba al inmigrante en sus primeros momentos, estaba el "Alojamiento de Inmigrantes". Para el Poder Ejecutivo, "el amplio local que este establecimiento ocupa en Bella Vista, ofrece cómodo albergue á los inmigrantes y está dotado de los elementos necesarios para un servicio regular". Se advertía que ha recibido más de dos millares de personas, cifra no superada debido al control minucioso ejercido, a fin que no desembarquen sino los "elementos que puedan hallar inmediata colocación".<sup>99</sup>

La Sección de Colocaciones de la Oficina del Trabajo, intermediaria entre obreros y patronos en sus contratos de trabajo tuvo, según el P.E., una acción positiva en la incorporación al trabajo y a las industrias "de infinidad de brazos, que sin las facilidades que ella otorga se verían arrastrados a seguir a otros puertos sin detenerse, ni siquiera, en el nuestro".<sup>100</sup> En ese texto se puede advertir la intención de ver lo previsible: eran otros rumbos los que despertaban el interés de la "gran inmigración". Y se debía ofrecer la mayor cantidad de "facilidades".

En esos años previos a la "gran guerra" europea, la afluencia de migrantes justificaba la afirmación optimista: "El incremento que va adquiriendo esta institución confirma las esperanzas que se tuvieron al fundarla. La demanda de operarios, siempre creciente por el aumento de trabajo de las Empresas públicas o particulares, ha hecho que en todos los casos haya sido muy breve en el establecimiento la estadía de los inmigrantes". Asimismo, éstos podían informarse de las posibilidades del mercado laboral, al desembarcar "ya sea en la

---

<sup>98</sup> D.S.A.G., Tomo XI, Sesión del 15/2/1907, p.300

<sup>99</sup> D.S.A.G., Tomo XII, Sesión del 15/1/1910, p.88

<sup>100</sup> D.S.A.G., Tomo XII, Sesión del 15/1/1910, p.88

Isla de Flores o en el quiosco que se ha instalado en el Muelle A".<sup>101</sup>

Como ya se ha señalado, en julio de 1911 se aprobó la ley que favorecía la inmigración al permitir otorgar anticipos de pasajes, así como fondos para la construcción del Hotel de Inmigrantes. En ese sentido, permitía al Poder Ejecutivo "ocuparse de inmediato de la construcción de un local para el Alojamiento que reúna las condiciones de higiene y comodidad necesarias".<sup>102</sup>

Al año siguiente, en octubre, un decreto del Poder Ejecutivo encomendó a la Sección Desembarco, tareas relativas al control de la "inmigración de rechazo" así como a la inspección "á bordo de los vapores fluviales y de ultramar". Un balance para 1912 consignaba un aumento considerable de inmigrantes en el "Alojamiento". Según el Mensaje de 1913, esto se debía tanto a la mejor organización de la Sección Desembarco, como a la nueva ubicación del Alojamiento, en las cercanías de las dársenas. Los datos que proporcionó el Alojamiento para esos años fueron: 2.451 (1910), 1.944 (1911), 3.275 (1912). El optimismo se veía en la frase final: "Se espera fundadamente que, durante el año que comienza, este aumento sea mucho más considerable".<sup>103</sup>

Durante los años de la guerra europea, el movimiento migratorio mostró un franco descenso. En ese tramo temporal las alusiones también disminuyeron. En 1917, se señaló los importantísimos servicios prestados por el Alojamiento de inmigrantes "ejerciendo un severo y eficaz contralor en la admisión o rechazo de los elementos extranjeros" que desean incorporarse al país. Se enfatizó que en ningún caso "el aumento en el número de inmigrantes podría compensar el funesto resultado que se obtendría si no se procediera a una esmerada selección de sus componentes".<sup>104</sup>

Al año siguiente, se admitió que la inmigración durante 1917 había "sufrido una disminución perfectamente justificada

---

<sup>101</sup> *D.S.A.G.*, Tomo XII, Sesión del 15/2/1911, p.142

<sup>102</sup> *D.S.A.G.*, Tomo XII, Sesión del 15/2/1912, p.309

<sup>103</sup> *D.S.A.G.*, Tomo XII, Sesión del 15/2/1913, p.458

<sup>104</sup> *D.S.A.G.*, Tomo XIII, Sesión del 15/2/1917, p.226

como inevitable consecuencia de la actual guerra europea".<sup>105</sup> La cifra de inmigrantes correspondiente al año 1918, llegaba a un total de novecientos cuarenta y nueve.<sup>106</sup>

Pocos años después, se decía que el ingreso de inmigrantes al Alojamiento era aún reducido: sólo 1.801 habían pasado en 1922 por esa repartición oficial, cifra "algo inferior a los últimos años".<sup>107</sup>

En 1927, las referencias a la migración se realizaron sobre el aporte inmigratorio al crecimiento poblacional del país. El optimismo de los tres primeros lustros, y la situación excepcional vivida durante la guerra y la posguerra, pareció trocarse en una percepción mucho menos clara de la inevitabilidad de la llegada inmigratoria.

Sin embargo, los guarismos que se manejaron, en principio, no daban la idea de esa situación. Al calcular al aumento de población para el año 1926, aproximadamente unos 42.000 habitantes, el crecimiento vegetativo habría aportado cerca de 23.000, mientras que la inmigración el restante 19.000.<sup>108</sup>

A fines del período, en 1931, el organismo estatal encargado era la Dirección General de Inmigración e Inspección de Colonias. Según el Mensaje de aquel año "este organismo ha continuado desarrollando su acción mejorando sensiblemente algunos de los servicios que presta". También se decía que la construcción del edificio para sede de las oficinas y del Hotel de Inmigración -dispuesta por ley, quizá la de 1912- "se

---

<sup>105</sup> *D.S.A.G.*, Tomo XIII, Sesión del 15/2/1918, p.294

<sup>106</sup> *D.S.A.G.*, Tomo XIII, Sesión del 15/2/1919, p.401

<sup>107</sup> *D.S.A.G.*, Tomo XV, Sesión del 15/2/1923, p.367

<sup>108</sup> *D.S.A.G.*, Tomo XVI, Sesión del 15/3/1927, p.519. Martínez Lamas ha advertido sobre el contrasentido entre el considerable aumento inmigratorio asignado por las estadísticas oficiales, y el escaso movimiento reflejado por las cifras de la Oficina Nacional del Trabajo: desde 1911 a 1926 solamente 16.416 inmigrantes le solicitaron ocupación; en tanto la estadística migratoria señaló que entre 1912 y 1926 ingresaron 152.694 ganaderos y agricultores, saliendo 130.540, dando una diferencia de 22.154 personas de esas profesiones. Lo extraño es que en el recuento anual realizado por la Oficina de Estadística Agrícola para 1926, sólo 4.331 eran extranjeros: *Riqueza y pobreza del Uruguay*, op.cit., p.130

encuentra muy adelantada, esperándose que para mediados de 1931 podrá ser habilitado el nuevo local".<sup>109</sup>

Llama la atención que cuando estaba prácticamente culminando una etapa en la vida inmigratoria del país, casi al borde del inicio del período de la restricción legal, aún aquel Hotel de Inmigrantes no estuviera funcionando en su nuevo local. Dicho sea de paso, las "restricciones" no comenzaron en 1932 con la sanción de la "ley de indeseables", sino que la propia ley de 1890 contó con la definición de "inmigrantes de rechazo", que los distintos controles estatales de encargaron de cumplir.<sup>110</sup>

El origen nacional de los arribados aquel año, nos da la idea, al menos aproximativa de los cambios operados en la composición inmigratoria de entonces: de un total de 18.116, 3.389 eran españoles, 2.424 rumanos, 2.125 polacos, 1.760 italianos, 1.123 yugoeslavos y 1.071 lituanos, y el resto correspondía a otras nacionalidades.

En relación a la emigración, desde esta fuente no apareció en ningún momento la preocupación o la existencia en tanto problema, ya que las cifras consignadas dieron siempre saldos favorables.

En los años relevados del Diario de Sesiones de la Asamblea General, sólo en una oportunidad se halló referencias y comentarios sobre la natalidad. En 1910 se dijo: "Siendo la población de la República el 31 de Diciembre de 1908 de 1.054.172 habitantes, resultaría para el presente año una natalidad de 29, cifra no muy elevada, pero tampoco de las más pequeñas en el confronto internacional. Estas cifras acusan también un decrecimiento sensible en el coeficiente de natalidad, fenómeno que se produce en todo el mundo, aún en países nuevos como Nueva Zelanda y Estados Unidos de Norte América".<sup>111</sup>

Se señaló también "que la relación más importante no es la que se establece entre el número de nacimientos y la población

---

<sup>109</sup> D.S.A.G., Tomo XVIII, Sesión del 15/3/1931, p.465

<sup>110</sup> A lo largo del período considerado, en los Mensajes a la Asamblea General, se incluía en forma detallada la acción de inspección de la Sección de Desembarco, a los buques de ultramar y fluviales, el número de inmigrantes rechazados y las multas aplicadas a los responsables de la contravención de la ley.

<sup>111</sup> D.S.A.G., Tomo XII, Sesión del 15/1/1910, p.68

de un país, sino la que resulta entre los nacimientos y las defunciones". Luego de esgrimir los índices de varios países (entre ellos: Prusia 66 defunciones por 100 nacimientos, Alemania 58, Suecia 59, Argentina 45, Francia 93, España y Chile 80, y Uruguay 40) concluyó: "estas cifras relativas al año 1904 muestran la excepcional salubridad de nuestro país".<sup>112</sup>

En el mensaje del día 15 de febrero de 1915, el Poder Ejecutivo encabezado por José Batlle y Ordóñez realizó un análisis de la situación del país. En él se incluyó los efectos de la guerra europea en el aspecto económico, las vicisitudes de la vida política, la reforma constitucional y la situación militar. No hubo ninguna reflexión ni mención sobre la población, ni siquiera sobre el aspecto migratorio.<sup>113</sup>

En los discursos políticos e ideológicos que constituyen los mensajes que hemos considerado, hay signos de la preocupación por la población. No aparece delineada una política demográfica global. En numerales anteriores hemos señalado algunos rasgos de políticas sectoriales (hacia los menores, hacia la mujer-madre, por ejemplo) que implican algunos de los factores de la población. La compulsa de otras fuentes -como los boletines de los organismos médicos del Estado- podría ayudar a completar un cuadro mucho más claro que el que manejamos al presente. Tarea que resta por hacer, en la acumulación del conocimiento histórico.<sup>114</sup>

---

<sup>112</sup> **D.S.A.G.**, Tomo XII, Sesión del 15/1/1910, p.68

<sup>113</sup> Esto último no supone negar la existencia de una política de población o al menos de algunas pautas, ni desconocer la aprobación y ejecución de leyes y medidas relativas de distintos de sus aspectos, algunas de las cuales hemos apenas reseñado.

<sup>114</sup> En su trabajo sobre *Dinámica de la población*, Federico Capurro señala algunas medidas aplicadas por Francia para contrarrestar los efectos del movimiento decreciente de la natalidad. Para nuestro país, advierte que "poco o nada se ha hecho con una finalidad directa", mencionando algunas instituciones que, aunque creadas para otros fines, han contribuido eficazmente a la solución del problema; entre otras destaca: la exención total del pago de derechos de matrícula y examen para los estudiantes (Ley de 18 de enero de 1916), la instrucción primaria e industrial gratuita, las medidas de protección a la infancia, las disposiciones de las leyes jubilatorias mejorando la situación de jubilados y pensionistas padres de familia de acuerdo con el número de hijos (\*\*), las que mejoran la situación de las madres maestras, obreras o empleadas, la ley de accidentes de trabajo que tiene en



#### 4.2.- Algunas visiones "no oficiales"

Los políticos de los distintos partidos, los miembros de los grupos de presión, los ruralistas, los gobernantes, todos de alguna forma polemizaron con sus rivales. Unos pusieron más énfasis en la migración interna, en la despoblación del campo en beneficio de la "bomba de succión" que era Montevideo. Otros hicieron hincapié en la prodigiosa necesidad de la "inmigración espontánea", teniendo una mirada abierta y europeizante. Hubo quienes advirtieron sobre el peligro de la emigración -la nacional y la de los extranjeros- y los que no lo notaron. Algunos insinuaron o explicitaron una posición restrictiva de la inmigración y hasta xenófoba. Pocos reflexionaron sobre la natalidad y el descenso de la fecundidad, así como el conjunto de los aspectos de la población y su desarrollo. Fueron todos estos, aspectos parciales de la trama constituida por una parte sustancial de la realidad: la estructura demográfica en sus movimientos.

En el Informe producido por el Dr. Daniel García Acevedo ante el Congreso Rural de 1910, sobre la situación de la campaña, había planteado diversas medidas para aumentar la producción, y enfrentar el problema de la despoblación rural. Entre ellas se hallaban: acrecentar el número de brazos que trabajan en campaña, haciendo trabajar a los inactivos que contiene, favorecer la vuelta al país de los nacionales que se fueron expatriados y fomentar la inmigración extranjera.<sup>115</sup> La Asociación Rural del Uruguay, a través de la Comisión sobre "la gente pobre de la campaña" hizo sus propuestas para el mencionado congreso gremial.

Juan Andrés Ramírez, un típico representante de los intereses conservadores, refiriéndose a estos asuntos, expresó: "el problema de la población asume tales caracteres en el país, es tan imperiosa la necesidad de fijar en el terruño a los

---

cuenta para el cálculo de la renta a servirse a los derechos habientes del obrero fallecido los menores que estaban a su cargo, aumentándola proporcionalmente a su número (Ley No. 7.039, art.17\*). Pero estas medidas y otras a cargo de instituciones particulares, "tienen el grave defecto de la falta de unidad en el esfuerzo y su adopción no ha sido determinada directamente por el problema que examinamos": Narancio-Capurro Calamet, *Historia y análisis estadístico* ..., op.cit., pp.108-109

<sup>115</sup> Juan Vicente Chiarino-Miguel Saralegui, *Detrás de la ciudad*, op.cit., pp.24-25

habitantes de la campaña, de activar la evolución de nuestras industrias rurales y de incorporar nuevos elementos a nuestra sociedad, que consideramos de interés vital el problema referido y por lo mismo no rechazamos la ingerencia del Estado".<sup>116</sup>

Ciertamente, no fue desde el poder que se destacó la realidad de la emigración. En cierto modo, se podría confundir el "optimismo demográfico" desde el punto de vista político partidario, con el batllismo. Fue desde otras opciones que se fustigó el modelo, evidenciando algunos de los "males" cuyo origen estaba muy lejos de haber causado. Ya en 1912, quien sería a posteriori una de las figuras más importantes de la política uruguaya de gran parte del siglo XX y del nacionalismo, Luis Alberto de Herrera, se refirió al fenómeno.

Estimando en cien mil los uruguayos radicados en Argentina, y teniendo en cuenta que los nacionales eran 861.464 según el Censo de 1908, aquella cifra representaba un elevado porcentaje de éstos: *"Basta saber que una octava parte de nuestros compatriotas se han trasladado a la Argentina para comprender la grave perturbación. Un éxodo sin pausa, cuyo severo estudio desdeñan los gobiernos"*.<sup>117</sup> Para el político blanco la causa principal era *"la sugestión que brinda al esfuertz privado la otra república"*, afectando una migración no sólo obrera sino también de *"las clases más favorecidas"*.

Desde el Partido Colorado, Luis C. Caviglia fue otro protagonista que tuvo una particular preocupación por la temática demográfica. Desde una intensísima actividad periodística, el estadista y político, desarrolló interesantes ideas y sugerencias sobre una amplia gama de problemas, a veces con mucho humor e ironía. Desde la crítica de las estimaciones oficiales -por ejemplo a la Dirección General del Registro del Estado Civil- a los temas de migración en sus diversos aspectos, de la natalidad a la importancia fundamental del

---

<sup>116</sup> Citado por J.P. Barrán-B. Nahum, *Batlle, los estancieros y el Imperio Británico, Tomo 2*, op.cit., p.64. Desde el campo ideológico del reformismo batllista, la propuesta fue "imitar" el desarrollo agrícola argentino "para poblarse y salvarse como Estado"; esto suponía un enfrentamiento con la posición de los terratenientes y al régimen de producción reinante. La innovación debía sustanciarse, entre otras modificaciones, en el desarrollo agrícola, en el fomento de la colonización y en la diversificación de la producción agraria: Barrán-Nahum, op.cit., Tomo 2, pp.65-66

<sup>117</sup> L.A. de Herrera, *El Uruguay internacional*, p.145, cfr. C. Aguiar, *Uruguay. País de emigración*, op.cit., p.24

Censo de población. En su trabajo édito en tres tomos **Estudios sobre la realidad nacional**, se compilaron muchos de esos artículos, publicados por la prensa nacional entre 1923 y 1926 y entre 1938 y 1948.<sup>118 119</sup>

En relación a la emigración de orientales, escribió en 1926: "Para nosotros los dispersos, son los cientos de miles, repetimos sin rebaja, de miles de compatriotas que la fatalidad ha diseminado por el mundo. Es verdaderamente extraordinario que nuestra organización social y económica sea tan deficiente como para impedir la permanencia en el suelo patrio del quinto solamente de los habitantes que puede contener, y cuando en las estadísticas de promedio de fortuna por cabeza aparecemos como uno de los países más ricos del globo".<sup>120</sup>

Advierte sobre el carácter excepcional de la emigración uruguaya a la vecina orilla, y que puede resultar curioso: "En todas partes el que emigra es el hombre solo ... Nuestra emigración a la Argentina ... presenta la característica contraria". El censo argentino de 1895 daba 27.353 varones contra 21.297 mujeres; el de 1914 "acusaba sobre esas cifras un aumento de 18.663 varones y 19.115 mujeres uruguayas". Según datos de la policía bonaerense se pudo "confirmar la tesis de

---

<sup>118</sup> Luis C. Caviglia, **Estudios sobre la realidad nacional (1938-1948)**, Mdeo., L.I.G.U., 1950; **Estudios sobre la realidad nacional (1926) Tomo I**, Mdeo., Urta & Curbelo, 1952; **Estudios sobre la realidad nacional, Tomo II**, Mdeo., Urta & Curbelo, 1952

<sup>119</sup> Luis C. Caviglia fue "uno de los hombres más importantes no sólo del vierismo, sino de toda la escena política uruguaya en la década de los veinte", y típico representante del "conservadorismo moderado", según Gerardo Caetano, **La agonía del Reformismo. Tomo 2**, Mdeo., Claeh, 1934, Serie Investigaciones No.38, p.199 y pp.267-278. De su actuación pública, se puede destacar: fue Edil, Consejero Nacional, Presidente del Consejo Nacional de Administración (1927-1929), Ministro de Industrias en dos oportunidades, Ministro de Hacienda. Fue dirigente en cinco ejercicios de la Unión Industrial Uruguaya y su Presidente en 1914-15, Presidente de la Federación Rural (1923-24) y directivo en seis períodos, y de la Asociación Rural del Uruguay entre 1926 y 1928; se desempeñó también como empresario en la fabricación de muebles, y ejerció la Vicepresidencia del Banco Italiano del Uruguay entre 1921 y 1924: Raúl Jacob, **Las otras dinastías 1915-1945**, Mdeo., Proyección, 1991, p.15 y pp.251-252

<sup>120</sup> Luis C. Caviglia, **Estudios sobre la realidad nacional, Tomo II**, op.cit., p.142: Los dispersos: "La Defensa", 22/8/1926

la dignidad de esta emigración", señalando que "la uruguaya busca en el extranjero de hacer carrera, y como se sabe, la más femenina de todas es la del matrimonio".<sup>121</sup>

Su fundada crítica de las estadísticas, ha especificado algunas de las fallas detectadas, entre otras: "Nuestros libros de entradas y salidas de pasajeros son imperfectos. No tienen en cuenta las eliminaciones por la frontera terrestre y litoral. Además en público y notorio que hay una fuerte emigración clandestina ... que toma asiento primeramente en nuestro país y aparece engrosando las cifras de entrada, y no las de descargo, de modo que año por año aumenta aparentemente la población de la República. (...) Pero la mayor cantidad de emigrados no la constituyen los clandestinos, sino los no controlados. Esta falta de contralor ha dado lugar a anomalías muy notables en nuestras estadísticas".<sup>122</sup>

Al persistir la "presunción de que la gente emigra" y sin embargo, "las estadísticas siguen año a año dándonos aumento migratorio", consideró "indispensable el levantamiento de un censo". Era necesario "para conocer como decía el General Reyes, cuáles son los resultados de las instituciones orgánicas de nuestra sociedad o de la política económica y social que seguimos, y para saber si realmente hemos dado con la panacea o si es necesario cambiar de médicos y curadores".<sup>123</sup>

Para Caviglia la política económica y social estaba estrechamente vinculada con la demográfica: "Hemos sostenido que la política seguida por nuestros dirigentes, las orientaciones económicas y administrativas que aconsejan e

---

<sup>121</sup> Luis C. Caviglia, *Estudios sobre la realidad nacional*, Tomo II, op.cit., p.108: "La Defensa", 11/8/1926

<sup>122</sup> Luis C. Caviglia, *Estudios sobre la realidad nacional*, Tomo II, op.cit., pp.139-140: "La Defensa", 21/8/1926

<sup>123</sup> Luis C. Caviglia, *Estudios sobre la realidad nacional*, Tomo II, op.cit., p.141: "La Defensa", 21/8/1926. Entre otros temas tratados, mencionamos: extranjeros y carta de ciudadanía; insuficiencia de la inmigración; el "problema matrimonial" y el desequilibrio entre los sexos de los nacionales, compensado por los extranjeros; inmigración y población activa; las cifras del Comisariado de Emigración italiano; la colonización, la división de la tierra, las colonias judías, rusas y la inmigración siria; natalidad legítima e ilegítima, descenso de la natalidad y los efectos de la nupcialidad. Fueron publicados en artículos de "La Defensa" de Montevideo, entre julio y octubre de 1926.

imponen al país, a pesar de que se sostenga lo contrario, son decididamente malthusianistas y despobladoras. Si así no fuera, ya hubiera tenido por lo menos un principio de solución el problema básico de la tierra, de ese capital nacional único que no puede aumentarse en cantidad".<sup>124</sup>

Tal vez el de Julio Martínez Lamas haya sido el intento más ambicioso y complejo realizado en esos años, por analizar y dar respuesta a las interrogantes y problemas fundamentales de la campaña y de su población. Desde una óptica que hemos denominado "ruralista", Martínez Lamas planteó con claridad y fundamentos el intrincado relacionamiento entre los factores de la despoblación de campaña, el latifundio y los capitales. Indicador de esta perspectiva de análisis, puede ser este fragmento: "Ni la población es escasa solamente por el latifundio, ni hay latifundio solamente porque la población es escasa; sino que no hay población y en cambio hay latifundio porque no hay en la Campaña capitales que posibiliten la evolución industrial".<sup>125</sup>

Entre los puntos de partida que el autor considera determinantes, se encuentra el factor humano: "El hombre es el principal factor o elemento de trabajo, o sea el principal elemento de la producción. Luego, pues, la mayor riqueza depende, en primer término, del mayor número de hombres, o sea de la mayor población, sin más límite que el límite de receptividad humana del territorio ... (...) Todo fenómeno, sea él físico o social, hostil al aumento de la población de un país, es, también, hostil a la economía de ese país."<sup>126</sup>

---

<sup>124</sup> Luis C. Caviglia, *Estudios sobre la realidad nacional*, Tomo II, op.cit., p.124: "La Defensa", 17/8/1926: La tierra uruguaya.

<sup>125</sup> J.Martínez Lamas, *Riqueza y pobreza del Uruguay. Estudio de las causas que retardan el progreso nacional*, Mdeo., Tipografía Atlántida, 1946, 2a.ed., p176. La obra fue editada por primera vez en 1930, por Palacio del Libro, Montevideo. También intentó una explicación sobre el papel de la modalidad ganadera imperante: "La ganadería, traducida en falta de trabajo para todos, obligará siempre a los que sobren, esto es, al excedente de cada generación, a emigrar, o a vagar por los caminos. El Uruguay será, así, mientras impere el régimen ganadero extensivo, una reserva de hombres útiles para la Argentina y Río Grande": op.cit., p.154

<sup>126</sup> J.Martínez Lamas, *Riqueza y pobreza del Uruguay ...*, op.cit., pp.127-128

Analizando la emigración uruguaya a los países vecinos y en particular a Argentina, cuestionó duramente las estadísticas nacionales. Mientras las fuentes uruguayas asignaron saldos migratorios favorables a Uruguay, las argentinas revelaron resultados totalmente inversos. Martínez Lamas corroboró las cifras de los organismos argentinos, al cotejar otras fuentes complementarias, como el censo de 1914 y las estadísticas de mortalidad de uruguayos en el vecino país.<sup>127</sup>

Luego de una aproximación bastante más compleja en la cual fundamentó la deficiencia de nuestras estadísticas migratorias, concluyó en la existencia de una corriente emigratoria hacia los países limítrofes. El traslado hacia Argentina y Brasil -países en los cuales calculó una población de 120.000 uruguayos- se efectuaba "de modo regular y constante, llenando los claros que la mortalidad abre anualmente en la población uruguaya radicada en el exterior".<sup>128</sup>

Otro de los grandes temas estudiados por Martínez Lamas, fue sin duda el de la distribución de la población en el territorio nacional, y en especial el proceso de la migración interna. Es así que el desplazamiento desde los ámbitos rurales no sólo se realizó hacia Argentina y Rio Grande del Sur sino también hacia Montevideo, obedeciendo "al exceso del crecimiento vegetativo, con relación al número de brazos exigidos por los trabajos rurales".<sup>129</sup>

El decrecimiento de la población agrícola -la "despoblación de la campaña"- se producía a través de ambos fenómenos y en forma simultánea: la emigración hacia los países vecinos, y la migración interna, hacia los centros urbanos y la Capital.

Es así como "la atracción de las masas rurales, por la ciudad, tanto mayor y más intensa cuanto más rico es el centro urbano que la determina y cuánto más vivaz y despierto es el espíritu de las multitudes campesinas sobre las cuales ella actúa, es universal ... (...) la Ciudad atrae tanto por sus goces, por su movimiento de colmena humana, por su boato y sus

---

<sup>127</sup> J.Martínez Lamas, *Riqueza y pobreza del Uruguay ...*, op.cit., pp.131-132

<sup>128</sup> J.Martínez Lamas, *Riqueza y pobreza del Uruguay ...*, op.cit., p.134

<sup>129</sup> J.Martínez Lamas, *Riqueza y pobreza del Uruguay ...*, op.cit., p.145

oropeles, como por los jornales de sus fábricas y la abundancia de trabajo".<sup>130</sup> Esa es la "ley universal". Y una de los mecanismos por los cuales se produjo lo que denominó la "bomba de succión".<sup>131</sup>

---

<sup>130</sup> J.Martínez Lamas, *Riqueza y pobreza del Uruguay ...*, op.cit., pp.146-147

<sup>131</sup> Es el título que dio a la Segunda Parte del libro mencionado. Otro trabajo que da cuenta de interesantes reflexiones de este autor sobre la problemática enunciada: *¿A donde vamos?*, Mdeo., Impresora Uruguaya, s.d., ¿1938?

#### IV.- ALGUNAS REFLEXIONES SUMARIAS EN TORNO AL ESTADO Y LA POBLACION Y LOS RESULTADOS PRIMARIOS DE SU INVESTIGACION

Entre los puntos que no deberían faltar a la hora de un balance de síntesis, desde la perspectiva del Estado en este período, deben estar: 1) los factores de población que han sido considerados por los distintos poderes del Estado y cuáles los lugares asignados en el reconocimiento; 2) una valoración del grado de análisis global de la temática demográfica por los niveles estatales más elevados; y 3) una prospectiva de los puntos nodales en ese análisis por dichos poderes, o en el caso de su ausencia, el significado posible de la misma.

1.- Parece resaltar en este tramo temporal la preocupación del Estado por la temática migratoria y el fomento inmigratorio en particular. Existió una perspectiva amplia y de "puertas abiertas" -en especial para extranjeros perseguidos por su actividad sindical y de ideologías anarquistas- aunque también se manifestaron diversas disposiciones de carácter restrictivo. Se mencionó el interés en promover una inmigración "espontánea", a la vez que se insinuó una política "selectiva", que se fue perfeccionando y ampliando.

La emigración de nacionales -y de extranjeros- no pareció figurar entre los problemas de población avisorados por los equipos gobernantes. Salvo voces levantadas desde posiciones políticas no hegemónicas, aunque importantes -como la de Luis A. de Herrera, la de Luis C. Caviglia, entre otros- y de opciones "ruralistas" de relativa incidencia concreta, el asunto prácticamente no emergió como una preocupación generalizada y a lo largo del período. Otro tanto cabría decir del proceso de urbanización y sobre todo de la migración interna, que suponía a la vez un movimiento de despoblación de la campaña. Si bien tuvo una mayor repercusión, promovida desde los ámbitos gremiales ruralistas -o en alguna etapa desde la opción reformista que intentó modificaciones de la estructura agraria tradicional- no generó inquietudes demasiado visibles.

Los temas de la natalidad y la fecundidad, a pesar del señalamiento de los cambios en el modelo demográfico por parte de contemporáneos, no alimentó prácticas directas que enfrentaran la "desnatalidad" y el descenso de la fecundidad. En todo caso, habría que pensar si en realidad no se llevó adelante una política "neomalthusiana". Lo que resulta bastante probable es que ambos temas tuvieron muy escasa significación entre el conjunto de desafíos de aquel tiempo.

Por último, la mortalidad fue percibida como en su movimiento descendente, aunque también se manifestaron fuertes indicios de preocupación y de tratamiento la que refería a la infantil. En este caso, fueron médicos y pediatras quienes



realizaron estudios y otras actividades tendientes a su disminución.

2.- En segundo lugar, en conjunto, no existió una política en sentido formal, con planes y propuestas articuladas, que consideraran la "población" como un bien en sí. Sí hubo momentos o planteos particulares, cuando interesó, ya sea como fuerza de trabajo, o por el reflejo de condicionantes morales o éticos que impulsaron medidas de conservación y cuidado de los habitantes del país, o por el temor al desarrollo de los vecinos Argentina y Brasil.

El particularismo en los análisis reinantes desde los círculos políticos dirigentes, impidió que se pudiera formar una perspectiva global de los distintos factores demográficos interactuantes. Algunas líneas fueron asomándose, pero en particular desde ámbitos no estatales, como sectores católicos y universitarios.

3.- En el período siguiente, algunos de los temas se transformaron en nudos para la sociedad nacional, como la inmigración indeseable, el aborto y el descenso de la natalidad, por ejemplo. Es posible pensar que a pesar que no existió una política explícita en este primer tercio del siglo XX, y que en la base de esa carencia estaba la inexistencia de una visión global de la problemática, se fueron generando muy lentamente algunas percepciones más complejas del fenómeno. Desde los organismos estatales de migración así como desde el Ministerio de Salud Pública luego de su creación en 1933 (o antes, desde los organismos que le dieron origen), distintos temas pudieron aparecer y formalizarse con una mayor perspectiva de ingresar en el gran debate político.

4.- Las dificultades para avanzar en la tarea, y la inexistencia de estudios específicos previos sobre estos problemas, se constituyen en otros tantos alicientes para continuar y persistir en la búsqueda de los rastros y los imágenes que ese Estado "modelo" o "real" generó y legó al tiempo que vivimos. Este trabajo es un avance, y sus resultados son el fruto aún provisorio de la investigación.

ESTE BOLETIN SE TERMINO DE IMPRIMIR EN  
EL TALLER DE IMPRESION DE LA FACULTAD  
CIENCIAS SOCIALES EN EL MES DE JUNIO DE  
1995