

Documento de sala de conferencias N° 6

DE LA SINGULARIDAD DE LA URBANIZACION EN EL URUGUAY

por Carlos M. Rama

I

La urbanización en la República Oriental del Uruguay presenta ciertas características que le distinguen entre todos los países. Sin embargo, estas pueden ser de interés para otras regiones como una suerte de "experimento" social en gran escala, que permite estudiar ciertos efectos sociales de la sociedad urbana en un ambiente similar y en una escala reducida.

En efecto, la urbanización en el Uruguay se caracteriza sumariamente por los siguientes hechos:

- a) la superioridad numérica de la sociedad urbana sobre la sociedad rural se remonta al siglo XVIII, y por lo tanto los efectos sociales de la urbanización se vienen manifestando desde hace varias generaciones;
- b) el Uruguay es actualmente la sociedad nacional más urbanizada de América Latina, y esto proporciona un cuadro de situaciones sociales muy definidas y estables;
- c) la urbanización uruguaya además se caracteriza por el predominio de una ciudad metropolitana, Montevideo;
- d) una estructura agraria dominada por el latifundio ganadero;
- e) estos fenómenos suceden en un pequeño país de 187 000 kilómetros cuadrados y una población estimada en 2 600 000 habitantes, con un territorio aprovechable de 17 536 000 hectáreas;

II

En casi todos los países europeos, e incluso en algunos latinoamericanos, como México, Perú, Ecuador, etc., las actuales ciudades se apoyan en una densa, antigua y arraigada población de labradores. Cuando los españoles comenzaron la fundación de las actuales ciudades, ya existían sociedades agrarias estables, con un elevado índice cultural.

La situación del Uruguay fue muy distinta. Estaba habitada por poblaciones indígenas muy reducidas que vivían en la etapa cultural del nomadismo bárbaro, que no se sometieron pacíficamente y que lucharon contra los conquistadores prácticamente hasta su final exterminio en 1842.

/Pero, además

Pero, además, El Uruguay, llamado entonces la Banda Oriental, como provincia del Río de la Plata, era una verdadera "marca fronteriza" entre España y Portugal.

En la lucha de los imperios coloniales de las potencias ibéricas, por el acceso al Río de la Plata, la situación geográfica disputada es la que corresponde a territorios en parte de los cuales está asentado el Uruguay. Desde la fundación por los portugueses de la Colonia del Sacramento en 1680 las poblaciones urbanas se ubican en puestos o ciudades fortificadas, cuya ubicación dictan razones estratégicas inmediatas o mediatas. Buena parte de la vida colonial, e incluso con posterioridad durante la independencia hasta por lo menos 1851, los problemas de la sociedad uruguaya giran alrededor de la motivación de la frontera y las necesidades militares.

Combinados estos hechos con los que explican la estructura de la sociedad agraria, resulta explicable que ya a finales del siglo XVIII la mayoría de la población viva dentro de los muros de Montevideo, o bajo la protección de ciudades como Maldonado, Colonia, Canelones, Salto, Melo, Paysandú, San José, Florida, Minas, Rocha, etc.

Posteriormente al abrirse el país a la inmigración europea ésta aporta al país la masa más considerable de habitantes. Hemos precisado que por 1830, al independizarse, el país tenía solamente unos 74 000 habitantes, pero desde aquella fecha hasta 1930 recibió un aporte de alrededor de un millón de italianos, españoles, franceses, brasileños, argentinos y otras naciones europeas. ^{1/}

Este aluvión humano, con la sola excepción de los brasileños que se establecen en zonas rurales del norte, se instala en las ciudades y casi únicamente en Montevideo. El censo demográfico de 1908 registraba que sobre una población total de 1 042 680, correspondían a Montevideo 309 231 habitantes, pero mientras para todo el país había 82.62 por ciento de uruguayos contra 17.38 por ciento de extranjeros; en la capital teníamos un 68 por ciento de nacionales contra un 32 por ciento de extranjeros. Si se hubiera practicado un nuevo censo en 1913, la proporción de extranjeros dentro de Montevideo se demostraría superior al 40 por ciento porque en los años 1908-1913 se produce justamente el máximo de

^{1/} Carlos M. Rama, Ensayo de Sociología Uruguaya, Montevideo, Medina, 1957, capítulos V y VII.

aportes inmigratorios europeos y estos prosiguen instalándose de preferencia en la capital.^{2/}

Aún cerrada la inmigración desde 1934, y como revela un trabajo de campo realizado bajo nuestra dirección, actualmente todavía puede observarse que en la extracción de la mano de obra obrera, se dan proporciones como las siguientes: Montevideo 32, Interior 45 y Exterior 18 por ciento.^{3/}

En otras palabras, incluso en el nivel de los trabajadores manuales, y al contrario de otras ciudades latinoamericanas, la proporción en que interviene la migración rural del hinterland nacional, no alcanza al 50 por ciento, y por tanto no supera a la masa de obreros nacidos en la misma ciudad, o en el exterior.

El arraigo y antigüedad de las ciudades en el Uruguay, también se vincula con la temprana introducción de la industrialización en el país, y especialmente en la capital.

En un trabajo presentado al Quinto Congreso Latinoamericano de Sociología (Montevideo, julio de 1959) hacíamos notar que la industrialización uruguaya conoce los siguientes grandes momentos históricos:

- a) introducción de la maquinaria de vapor en talleres y transportes, al incorporarse el país a las grandes corrientes comerciales internacionales, junto con el surgimiento de una mano de obra libre y capacitada para el trabajo industrial. Esto se realiza por la década de los años 40 del siglo pasado.
- b) Aparición de una burguesía nacional; establecimiento de la primera política proteccionista; los primeros sindicatos; establecimiento de la enseñanza primaria e industrial oficial y rápido desarrollo de la manufactura de artículos de gran consumo. Este segundo momento se cumple en los años 70 del siglo pasado.

^{2/} Pueden consultarse los datos pertinentes en las obras de Eduardo Acevedo, Anales Históricos del Uruguay, tomo V, págs. 435 y sigs. También Economía Política y Finanzas, págs. 30 y sigs.

^{3/} De la comunicación al V Congreso Latinoamericano de Sociología Actitud Política de los obreros montevideanos, ed. mimeográfica. Las premisas metódicas de este trabajo se presentaron en el IV Congreso Lat. de Sociología de Santiago de Chile, en 1957.

c) La tercera etapa coincide con la Administración Batlle (1904-1923 aprox.) en que la población activa dedicada al comercio y la industria comienza a superar la dedicada a las actividades agropecuarias. La mano de obra la provee una amplia inmigración transatlántica y se pone en práctica un sistema político democrático.

El Estado inicia la adquisición o instalación de empresas industriales y comerciales que darán al Uruguay una fisonomía muy particular.

d) El período 1936-1958 en que la industrialización uruguaya adquiere su actual caracterización, y donde asimismo se incrementa el monto e importancia de la intervención estatal en la economía.

Por la interacción de todos estos factores el caso del Uruguay en materia de urbanización presenta un particular arraigo, pues la sociedad urbana está integrada y constituida desde hace varias generaciones.

Es notorio que el Uruguay no solamente es el país más urbanizado de América Latina, sino que figura entre las regiones del mundo en que la proporción de población urbana es mayor.

Según nuestras estimaciones para 1958 sobre una población total de 32 millones 600 mil habitantes, el Uruguay tenía una sociedad urbana constituida por 2 046 000 personas, o sea que solamente participan de la sociedad rural unos 554 000 individuos, el 21 por ciento del total nacional.^{4/}

Ese 78 por ciento de población urbana es ligeramente superior al utilizado por CEPAL para 1950 (75 por ciento), aunque muy superior al de Kingsley Davis y Ana Casis en su ya clásico trabajo de 1946 (55 por ciento), pero este se basaba en datos de 1931-1944 y tenía en cuenta

^{4/} Se trata de estimaciones que hemos hecho en nuestra obra todavía inédita Las clases sociales en el Uruguay. Estructura-Morfología, utilizando especialmente los censos parciales agropecuarios e industrial, por cuanto no existe un censo demográfico nacional desde 1908.

exclusivamente ciudades mayores de 5 000 habitantes.^{5/}

Dentro de América Latina, o por lo menos de algunos de sus países, se destaca la situación del Uruguay de acuerdo al siguiente cuadro:

AMERICA LATINA. PORCENTAJES DE POBLACION URBANA^{6/}

País	Producto bruto por habitante	Población urbana	Porc.de más de 100 000	Otras ciudades
1. Uruguay	(1958) sobre 400 dól.	78	43	57
2. Argentina	(1947) " " "	66	57	43
3. Chile	(1952) 300-400 dól.	59	49	51
4. Cuba	(1953) 300-400 "	55	40	60
5. Venezuela	(1950) " 400 "	54	31	69
10. Brasil	(1950) 200-250 "	33	40	60
20. Haití	(1950) menos 100 "	12	37	63
AMERICA LATINA	(1950) 250 "	42	43	57.5

Uruguay se encontraría, aparte de Argentina, con cuya situación presenta parecidas condiciones, en el caso de otros países de similar economía agraria (Australia, Nueva Zelandia), similar tipo de poblamiento europeo (Canadá); de tradicional localización de sus poblaciones en ciudades (Inglaterra) o más reciente, como es Estados Unidos.

Incluyendo el Uruguay en un cuadro que alude a esos países, tenemos las cifras siguientes:

5/ Urbanization in Latin America, que consultamos en la antología de Hatt-Reiss Cities and society Elencos, Free Press, 1957, p.142. Véase también del mismo autor Recent population trends in the new world: an over-all view, "The Annals of the American Academy of Political and Social Science", Philadelphia, vol. 316, marzo 1958; y en colab. con Hilda Hertz Golden Urbanization and the development of pre-industrial areas, Chicago, "Economic development and cultural change", vol. III, N° 1, 1954.

6/ Según CEPAL, Estudio sobre la mano de obra en América Latina, cuadros VI-1 y VI-6, complementado con estimación del autor a 1958, para Uruguay.

POBLACION URBANA, PORCENTAJES DE VARIOS PAISES^{7/}

País		Ciudades	Ciudad mayor	Ciudades mayores de 100 000 habitantes
1. Uruguay	(est.1958)	78	43	43
2. Argentina	(1947)	66	25	43
3. Australia	(1939)	62.1	13.4	47.3
4. Nueva Zelandia	(1941)	43.8	13.7	31
5. Canadá	(1946)	43	7.8	23
6. Gran Bretaña	(1946)	81.7	20.5	45.2
7. Estados Unidos	(1946)	52.7	5.7	28.8

Del cuadro resulta ser Uruguay el país más urbanizado del mundo después de Inglaterra, citada tradicionalmente como típico de este fenómeno social. Aunque las cifras puestas al día pueden introducir variaciones apreciables se encontraría entre los países mundialmente señalados en este aspecto.

Asimismo estaría entre los cuatro países en el mundo donde más del 40 por ciento de la población vive en ciudades mayores de 100 000 habitantes junto a Gran Bretaña, Australia y Argentina. Sería, contra la aseveración de los expertos de ONU, el único país latinoamericano donde la mayoría absoluta de la población vive en ciudades mayores de 20 000 habitantes.^{8/}

^{7/} A falta de datos estrictamente contemporáneos, recientes y enteramente equivalentes hemos utilizado los proporcionados por el trabajo de Jack P. Gibbs and Walter T. Martin, Urbanization and natural resources: a study in organizational ecology, New York, "American Sociological Review", vol. 23, N°3, 1958; los datos de países latinoamericanos de CEPAL, op.cit.; para Canadá, USA y Gran Bretaña, op.cit. de Kingsley Davis Urbanization in Latin America; y para Uruguay la estimación antes citada.

^{8/} Los porcentajes más cercanos serían Argentina 48, Chile 40, Cuba 33 y Venezuela 31 por ciento, p. 177 de Informe sobre la situación social en el mundo, op.cit.

Pero la singularidad especialmente notable del Uruguay en materia de urbanización es el papel que ocupa una ciudad (Montevideo) dentro de la sociedad urbana y del país entero. Estudiando los cuadros estadísticos porcentuales anteriores, resulta que la única ciudad mayor de 100 000 habitantes es la residencia del cuarenta y tres por ciento de la población total del país, doblando así las cifras correspondientes de Inglaterra. Si nos atenemos a "ciudades mayores de 100 000 habitantes", sin embargo Uruguay aparece justo en el promedio latinoamericano y por debajo en porcentajes de Argentina y Chile.

Este hecho no es nuevo y es necesario insistir que hasta 1951 Montevideo era una ciudad fortificada, prácticamente única sede segura del país en circunstancias de librarse en su territorio las guerras entre España-Portugal y Argentina-Brasil. De 1851 a 1904 en que el país vive desgarrado en guerras civiles es también Montevideo el único centro que ofrece seguridad.

Todo esto ha sido intensamente discutido (aunque no estudiado) por los autores uruguayos y se ha acusado a Montevideo de "centro macrocefálico", "gigantasia montevideana", "mancha de aceite que amenaza devorar el país", etc., etc. Buena parte de la política uruguaya gira alrededor de este problema, y merecería un estudio científico detenido.

Por nuestra parte pensamos con Bert Hoselitz - en su ensayo Generational Parasite cities, de 1954 - que una ciudad que vive y se desarrolla durante siglos en estos términos, se justifica en sí misma. Si se tratara simplemente de un centro parasitario, no podría sobrevivir durante décadas, y especialmente teniendo en cuenta que está ubicada en un pequeño país de escasos recursos naturales.

En cuanto a las razones que explican hoy su dimensión, y aunque muchas coincidan con los rasgos de la ciudad metropolitana típica, hemos desarrollado anteriormente las siguientes:

- 1) es la capital política y administrativa del país; 2) es su centro cultural; 3) es el centro agrícola, en especial por las tierras que la rodean; 4) es el centro nacional de comunicaciones; 5) sus industrias detentan el 80 por ciento de capitales, producción y empleos de todo el Uruguay; 6) tiene los únicos servicios completos (comerciales, profesionales,

/recursos de

recursos de comunidad, etc.); 7) como sede de inmigración europea es el centro cosmopolita por excelencia.^{9/}

Corresponde hacer algunas precisiones para apreciar mejor el lugar de Monevideo en el Uruguay. Una estimación de la Dirección del Plan Regulador del Concejo Departamental de Montevideo establecía para 1958, una población de 989 616 en el departamento de Montevideo, de los cuales corresponderían a la población estrictamente urbana 663 675 habitantes y a la suburbana 296 198. De ahí que la cifra de novecientos mil que venimos manejando es convencional.

Si estudiamos, no la división administrativa departamental, sino el área metropolitana, como lo define la Oficina del Censo de E.E.UU., después de 1950 la población de Montevideo (ahora S.M.A.) sería muy superior al millón doscientas mil personas. Si todavía aplicáramos estrictamente las técnicas de Mc Kenzie sobre la circulación de diarios y las de Dickinsen y otros, llegaríamos prácticamente a la sorprendente conclusión que TODO EL URUGUAY FORMA PARTE DEL AREA METROPOLITANA MONTEVIDEANA.^{10/}

El hecho se explica por ser Montevideo la única ciudad metropolitana en el Uruguay y no tener competencia la expansión de sus servicios, salvo la muy irregular que puede presentarle la ciudad argentina de Buenos Aires en la zona del litoral del Río de la Plata (oeste y río Uruguay). Asimismo por suceder todos estos problemas en un pequeño territorio de 187 000 kilómetros cuadrados (500 x 400 kilómetros aprox. en las orientaciones cardinales), donde las comunicaciones son fáciles y hay prácticamente caracterizada una sola región geográfica. El norteamericano K.H. Silvert ha podido defender con atendibles razones la tesis que el Uruguay es una "ciudad-estado" al ejemplo de la polis griega o la ciudad renacentista.

También está vinculada esta singular urbanización a las peculiares características de la producción agropecuaria uruguaya.^{11/}

9/ Cap. III, Las clases sociales en el Uruguay, op. cit.

10/ R.D. Mc Kenzie, The metropolitan community, New York, Mc Graw Hill, 1933, p.107 y Robert E. Dickinson, City, region and regionalism, N.Y., Oxford Univ. Press, 1947, cap. VI, p.170.

11/ Así lo anota Harley L. Browning en Recent trends in Latin American Urbanization, p.116, publicado en The Annals of the American Academy. etc., op. cit. dedicada al A Crowding Hemispheres: population change in the Americas, de marzo de 1958.

Estudiando la estratificación social rural hemos puntualizado que los rasgos característicos de la sociedad rural uruguaya son determinados por los siguientes hechos:

- a) predominio de la ganadería (de las 17 536 000 hás. explotadas en el Uruguay, corresponden 16 703 000 a la ganadería);
- b) concentración de la propiedad territorial en pocas manos;
- c) baja productividad;
- d) déficit de servicios, comunicaciones y transportes;
- e) atraso cultural marcado.

Con excepción del primer rasgo, no es distinta la situación en los demás países latinoamericanos, pero en el Uruguay por diversos factores resulta agravado.^{12/}

En primer lugar, la misma importancia de la sociedad urbana que valoriza incesantemente la propiedad agraria, depende de ella para su subsistencia, e incluso para la obtención de divisas extranjeras. Es de tener en cuenta la pequeñez del país, la falta de recursos minerales, y la relativa madurez de la industria.

Especialmente es importante la conjunción del tipo de explotación ganadera con la gran propiedad latifundista. Se calcula que unas 600 familias son, a la fecha, propietarias del 35 por ciento del territorio nacional. La clase superior rural, con solamente un 2 por ciento de la población agraria, controla aproximadamente el 75 por ciento de la producción exportable de lanas, cueros, carnes, etc. La empresa económica rural típica del Uruguay es la gran estancia, y ésta es casi siempre una máquina socio-económica despobladora y rutinaria, pues necesita solamente un pastor (un peón o gaucho) por cada kilómetro cuadrado. Un establecimiento, cuyo valor en tierras, animales e instalaciones es de varios millones de pesos, se atiende regularmente con un personal fijo de cuatro o cinco trabajadores.

^{12/} El informe de Thomas Pompeu Accioly Borges, Relaciones entre desenvolvimiento económico, industrialización e incremento demográfico urbano en el Brasil, doc. E/CN.12/URB/7, UNESCO/SS/URB/LA/7, ha mostrado las características similares de "la vieja y deficiente estructura agraria" de su país.

Un número elevado de trabajadores solamente tienen ocupación en las épocas de cosechas, zafra, esquila, yerra, etc., y habitan en aldeas rurales subdesarrolladas llamadas "rancheríos". Se calcula su población total en cien mil individuos.

Tampoco este tipo de empresa fija a los propietarios al territorio y éstos practican el ausentismo, residiendo en las ciudades departamentales o Montevideo, y visitando sus establecimientos periódicamente.

Demás está consignar que este tipo de estructura socio-económica facilita la despoblación rural, explica la escasa densidad de habitantes por kilómetro cuadrado en el interior, y es una especie de "bomba de presión" que obliga al éxodo rural constante de grandes masas sobre las ciudades.

III

El estudio de las estadísticas a largo plazo en estas cuestiones de América Latina, muestra una orientación bastante firme cuyos resultados tienden cotidianamente a acercar los demás países a la situación uruguaya. Como decíamos al principio, el Uruguay en muchos aspectos sería una suerte de país precursor, un verdadero "experimento social" en gran escala más digno de estudiarse a los efectos de la previsión, que de destacarse como una situación original y única.

Las grandes tendencias de América Latina en estos asuntos son fundamentalmente:

- 1) tendencia constante de los países latinoamericanos a acrecer el grado de urbanización de sus poblaciones;
- 2) especial tendencia al crecimiento de las grandes ciudades mayores de 100 000 habitantes;^{13/}
- 3) constante reducción de la población rural en cifras absolutas y porcentuales;
- 4) surgimiento de un ambiente urbano-rural, es decir, de un modo de vida que participa de la sociedad urbanizada, aunque las poblaciones

^{13/} Ver Simón Rottenberg, Nota sobre los aspectos económicos de la urbanización en América Latina, General E/CN.12/URB/6, UNESCO, SS/URB/LA/6, p 13 y ss.

no constituyen estrictamente ciudades.^{14/}

El hecho que América Latina, en grandes líneas progrese en el sentido ya tradicional del Uruguay nos obliga a plantear asimismo el interés de los efectos sociales de la urbanización uruguaya, y especialmente sus problemas.

Sería muy interesante analizar en qué amplia medida la vida política, cultural, condiciones de vida, la opinión pública, etc., deben en el Uruguay su existencia a las dimensiones, profundidad y antigüedad de la sociedad urbana y en especial la de su capital.

Para el exterior tal vez sea más útil subrayar los problemas que vive el Uruguay de mediados del siglo XX que se vinculan directamente al desarrollo de la urbanización. Estos son de diversa índole y calibre.

Así tenemos, por ejemplo:

- 1) los problemas derivados del crecimiento no planificado del núcleo urbano metropolitano (en especial: transportes, formación profesional, vivienda, etc.);
- 2) la escasez y relativo vigor de los centros económicos, culturales y administrativos locales que se presentan como ciudades de tamaño intermedio;
- 3) el ritmo acelerado de las migraciones interiores, que se operan casi exclusivamente en la dirección campo-ciudades;
- 4) la crisis de la sociedad agraria, cuyos efectos son tan decisivos no solamente para las ciudades sino para el país entero.^{15/}

Estos temas que apuntamos merecerían por sí solos un informe independiente.

^{14/} Hemos examinado críticamente a la luz de la experiencia uruguaya, la teoría clásica de la oposición sociedad urbana-sociedad rural, en op. cit. Ensayo de Sociología uruguaya, cap. XII, p.303.

Mientras las dos tendencias anteriores son generales, la última se manifiesta, por el momento, sólo en determinados países - v.g. Costa Rica, Puerto Rico, provincia de Buenos Aires, y litoral argentino - como por lo demás también sucede en USA, Francia, etc.

^{15/} Compartimos los conceptos de los expertos de O.N.U. cuando afirman, "El problema más difícil de resolver para los países latinoamericanos, quizá no sea el crecimiento de las ciudades, sino el estancamiento relativo del campo, fenómeno originado en parte por la tendencia urbana de la civilización latinoamericana. Se ha prestado mucho menos atención a las medidas para mejorar la productividad agrícola y elevar el nivel de la vida de las zonas rurales que a las destinadas a estimular la industria y a beneficiar a la población de las ciudades... Si la productividad y el nivel de vida de los sectores rurales no mejoran en forma sostenida, el crecimiento continuo de las ciudades latinoamericanas se basará en cimientos económicos cada vez más precarios", p.175-176, Informe sobre la situación social en el mundo op.cit.

