

DE LA SINGULARIDAD DE LA URBANIZACION EN EL URUGUAY

CARLOS M. RAMA*

LA urbanización en la República Oriental del Uruguay presenta ciertas características que le distinguen entre todos los países. Sin embargo, éstas 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 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.

* Distinguido sociólogo uruguayo, autor de numerosos libros y artículos sobre España y la América Latina.

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 el Uruguay, llamado entonces la Banda Oriental como provincia del Río de la Plata, era 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 otros nacionales europeos.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

¹ Carlos M. Rama, *Ensayo de Sociología Uruguaya* (Montevideo: Medina, 1957), Caps. V y VI.

había 82.62% uruguayos contra 17.38% de extranjeros; en la capital teníamos un 68% de nacionales contra un 32% de extranjeros. Si se hubiera practicado un nuevo censo en 1913, la proporción de extranjeros dentro de Montevideo se demostraría superior al 40% porque en los años 1908-1913 se producen justamente el máximo de aportes inmigratorios europeos y éstos prosiguen instalándose de preferencia en la capital.²

Aun 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, se dan proporciones como las siguientes: Montevideo 32%, Interior 45% y Exterior 18%.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 *geinterland* nacional, no alcanza al 50%, 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, pp., 435 y sigs. También *Economía Política y Finanzas*, pp. 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 Latinoamericano 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 trasatlántica 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% del total nacional.⁴

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

⁴ Se trata de estimaciones que hemos hecho en nuestra obra *Las clases sociales en el Uruguay. Estructura-Morfología* (Montevideo: Nuestro Tiempo, 1960), utilizando especialmente los censos parciales agropecuarios e industrial, por cuanto no existe un censo demográfico nacional desde 1908.

⁵ *Urbanization in Latin America*, que consultamos en la antología de Hatt-Reiss *Cities and Society* (Glencoe: 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*, vol. 316, (marzo, 1958); y en colaboración con Hilda Hertz Golden, *Urbanization and the Development of Pre-industrial Areas, Economic Development and Cultural Change*, vol. III, No. 1, (Chicago, 1954).

América Latina. Porcentajes de población urbana.⁶

País		Product. bruto por hab.	Población urbana	Porcentaje de ciuda- des de más de 100,000	Otras ciudades
1. Uruguay	(1958)	sobre 400 dól.	78%	43%	37 %
2. Argentina	(1947)	„ „ „	66%	57%	43 %
3. Chile	(1952)	300-400 „	59%	49%	51 %
4. Cuba	(1953)	300-400 „	55%	40%	60 %
5. Venezuela	(1950)	sobre 400 „	54%	31%	69 %
6. Brasil	(1950)	200-250 „	33%	40%	60 %
20. Haití	(1950)	menos 100 „	12%	37%	63 %
América 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:

Población urbana. Porcentajes de varios países.⁷

Países		Ciudades	Ciudad mayor	Ciudades mayores de 100.000 hab.
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%

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

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", *American Sociological Review*, vol. 23, Núm. 3 (1958), los datos de países latino-americanos de CEPAL, *op. cit.*; para Canadá, USA, y Gran Bretaña, vea la obra de Kingsley Davis *Urbanization in Latin America*; y para Uruguay la estimación antes citada.

Del cuadro resulta ser Uruguay el país más urbanizado del mundo después de Inglaterra, citado 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% 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

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 *National Parasite Cities* de 1954— que una ciudad que vive y desarrolla durante siglos en estos términos, se justifica en sí misma. Si se tratara de un centro parasitario simplemente 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 en dimensión, y aunque muchas coincidan con los rasgos de la ciudad metropolitana típica, hemos desarrollado anteriormente las siguientes: (1) es la capital

⁸ Los porcentajes más cercanos serían Argentina, 48%, Chile 40%, Cuba 33% y Venezuela 31%, p. 77 de *Informe sobre la situación social en el mundo*, op. cit.

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% de capitales, producción y empleos de todo el Uruguay; (6) tiene los únicos servicios completos (comerciales, profesionales, 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 Montevideo en el Uruguay. Una estimación de la Dirección del Plan Regulador del Consejo 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 EE.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 McKenzie sobre la circulación de diarios y las de Dickinson 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

Estudiando la estratificación social rural hemos puntualizado que

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

¹⁰ R. D. McKenzie, *The Metropolitan Community* (Nueva York: Mc Graw Hill, 1933), p. 107 y Robert E. Dickinson, *City, Region and Regionalism* (NY: Oxford University Press, 1947), Cap. VI, p. 170.

¹¹ Así lo anota Harley L. Browing en "Recent Trends in Latin American Urbanization", p. 116, publicado en *The Annals of the American Academy, op. cit.*, dedicada a *A Crowding Hemisphere: Population Change in the Americas*.

los rasgos característicos de la sociedad rural uruguaya son determinados por los siguientes hechos.

- a) predominio de la ganadería (de los 17.536,000 más. 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.³²

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% del territorio nacional. La clase superior rural, con solamente un 2% de la población agraria, controla aproximadamente el 75% 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.

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

³² El informe de Thomas Pompeu Accioly Borges, *Relaciones entre desarrollo 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.

Tampoco este tipo de empresa fija a los propietarios al territorio y éstos practican el absentismo 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.

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 no constituyan 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.

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.

¹⁴ Hemos examinado críticamente a la luz de la experiencia uruguaya, la teoría clásica de la oposición sociedad urbana-sociedad rural, en *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 argentinos— como por lo demás también sucede en E.E.UU., Francia, etc.

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.¹⁵
- 4) La crisis de la sociedad agraria, cuyos efectos son tan decisivos no solamente para las ciudades sino para el país entero. Estos temas que apuntamos merecerían por sí solos un estudio independiente.

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 esparcimiento 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", *Informe sobre la situación social en el mundo, op. cit.*, pp. 175-6.