

# TERRITORIOS, BIENESTAR Y MIGRACIÓN

URUGUAY EN LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO XX

TABARÉ FERNÁNDEZ AGUERRE  
SOFÍA VANOLI IMPERIALE  
editores

ISRAEL BANEGAS GONZÁLEZ  
CAROLINA BAZZI CASTRO  
RETO BERTONI MENDARO  
TABARÉ FERNÁNDEZ AGUERRE  
GABRIELA GUEVARA CUÉ  
VIRGINA MARTÍNEZ COENDA  
JIMENA PANDOLFI MILANTA  
SOFÍA VANOLI IMPERIALE  
ANDRÉS WILKINS MASSE

Con el apoyo de la Comisión Sectorial de Investigación  
Científica de la Universidad de la República

CSIC



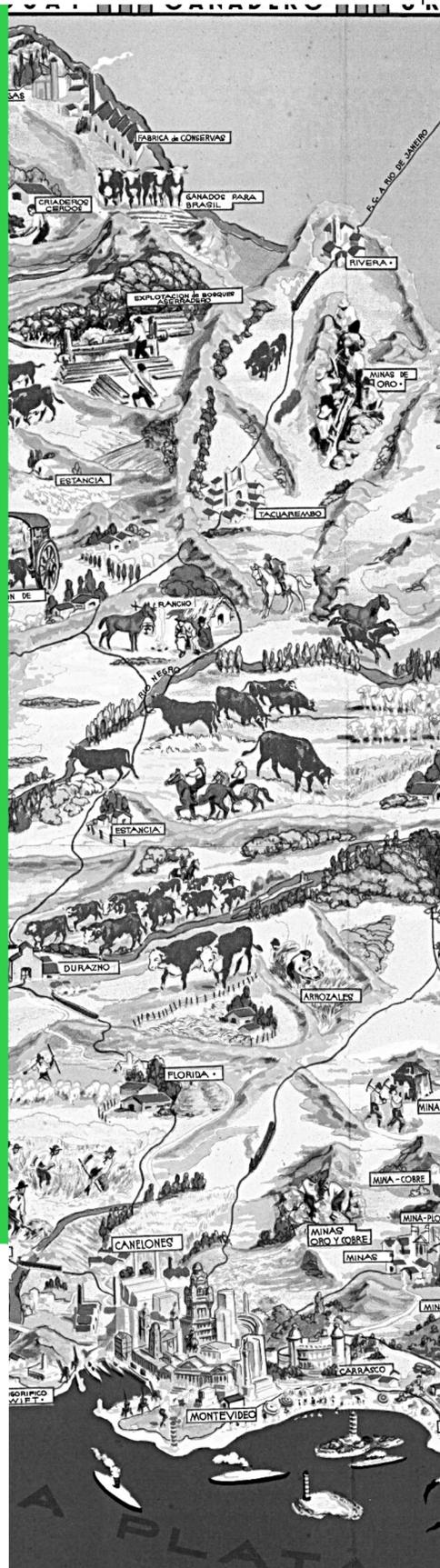
Núcleo de Estudios Interdisciplinarios  
sobre Sociedad, Educación y Lenguaje  
en Frontera

CENUR  
NORESTE

Ciencias  
Sociales



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY



# **Territorios, bienestar y migración: Uruguay en la primera mitad del siglo XX**

ISBN: 978-9915-41-398-3



9 789915 413983



# Territorios, bienestar y migración: Uruguay en la primera mitad del siglo XX

Tabaré Fernández Aguerre y Sofía Vanoli Imperiale

*Editores*

Israel Banegas González; Carolina Bazzi Castro; Reto Bertoni Mendaro;  
Tabaré Fernández Aguerre; Gabriela Guevara Cué; Virginia Martínez Coenda;  
Jimena Pandolfi Milanta; Sofía Vanoli Imperiale; Andrés Wilkins Masse

*Autores*



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY

Este libro es producto del nodo Uruguay del GT Heterogeneidad Estructural y Desigualdad Social de CLACSO.



Rivera, Uruguay  
2023

Territorios, bienestar y migración: Uruguay en la primera mitad del siglo XX /  
Fernández Aguerre, Tabaré; Vanoli Imperiale, Sofía (editores)

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

p.256

Rivera, Uruguay

2023

Territorios / Bienestar / Políticas Sociales / Batllismo / Uruguay

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

© Tabaré Fernández Aguerre  
Derechos Reservados 2023  
Sede Rivera, CENUR Noreste  
Ituzaingó 667, Rivera, Uruguay

Imagen en tapa: Mapa de la República Oriental del Uruguay (Panselli, 1936, editorial Colombino). Colección Digital de la Biblioteca Nacional.

## CONTENIDOS

1. Regímenes de bienestar, territorios y desigualdad en Uruguay .....	7
2. Necesidades humanas, bienestar y sectores de provisión pública: un marco teórico para su estudio .....	19
3. La seguridad social en Uruguay hasta la creación del BPS.....	49
4. La atención pública de la salud en el interior de Uruguay a mediados del siglo XX .....	71
5. Escuelas y Liceos en el territorio hasta mediados del siglo XX.....	105
6. La vivienda social en el territorio uruguayo hasta el Plan Nacional de Viviendas .....	131
7. La energía eléctrica como vector de bienestar en perspectiva histórica (1887-1960).....	163
8. Migración interna en Uruguay: 1908-1963 .....	187
9. Bienestar y migración: explicaciones alternativas .....	207
Bibliografía de referencia.....	233
Autor@s .....	253



# 1. Regímenes de bienestar, territorios y desigualdad en Uruguay

*Tabaré Fernández Aguerre y Sofía Vanoli Imperiale*

## 1.1. Presentación

Este es un segundo libro producto del proyecto de investigación “Territorios, estructuras de bienestar y desigualdad en Uruguay” financiado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República para el período abril 2021 a marzo 2023. Este proyecto, a su vez, se propuso y se ha venido implementando como parte de una línea de investigación incluida en el plan trienal del Grupo de Trabajo CLACSO “Heterogeneidad estructural y Desigualdad Social” que coordinan la Dra. Iliana Yashine de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y el Dr. Agustín Salvia de la Universidad de Buenos Aires (UBA)<sup>1</sup>. La coordinación del nodo Uruguay de este GT está a cargo del Dr. Tabaré Fernández.

El objetivo general del proyecto CSIC es contribuir a un análisis interdisciplinario de la conformación y cambio de las estructuras territoriales del bienestar en el país entre la década de 1960 y el comienzo del siglo XXI, observando sus efectos intercensales sobre la pobreza y la migración. En la primera etapa, el equipo de investigación se abocó a concretar dos objetivos específicos. Por un lado, formular un enfoque teórico-metodológico que delimite las dimensiones que hacen a la provisión territorial de bienestar, y que proponga una descripción de las relaciones de complementación y especialización entre el nivel local y el regional. Por otro, se propuso establecer relaciones entre las estructuras locales de bienestar y los procesos históricos de regionalización, en particular en la frontera de Uruguay con los municipios del Estado de Rio Grande do Sul. Esto demandó un trabajo interdisciplinario al que aportaron la Sociología, la Historia y la Geografía, conjuntamente con especialistas en estudios sobre el Desarrollo, la Vivienda y la Frontera. Los resultados fueron incluidos en el libro “Estado,

---

<sup>1</sup>Vide: <https://www.clacso.org/grupos-de-trabajo/grupos-de-trabajo-2019-022/?pag=detalle&refe=5&ficha=1828>

poblamientos y estructura social: Uruguay desde la colonia al siglo XX” (Fernández, Vanoli, & Wilkins, 2022).

En este proyecto, el nivel local no es meramente una variable interviniente en la logística de la distribución, sino que conceptualizamos lo local como un “centro de servicios” resultado de un proceso histórico-espacial de “larga duración” (Braudel, 1958). Las desigualdades en las estructuras locales de provisión de necesidades básicas, y en articulación con los modelos nacionales de desarrollo y de bienestar, constituye en tal sentido la variable explicativa mesosocial que este estudio propone destacar. La disponibilidad y el acceso a distintos vectores públicos del bienestar a nivel local tendría consecuencias significativas, en primer lugar, sobre la distribución geográfica de la población en el territorio y, en segundo lugar, sobre el nivel de pobreza (en términos de este trabajo, NBI). Estas constituyen las dos variables dependientes fundamentales de este proyecto.

La hipótesis que subyace es que las disparidades locales de provisión de bienestar tendrán como consecuencia dispares niveles de pobreza y dispares signos en los flujos migratorios. Sobre este último punto, aquellas localidades con una provisión de necesidades individuales y colectivas comparativamente más amplia se transformarán en un determinado período intercensal en localidades receptoras de flujos migratorios provenientes de localidades que no disponen de similares condiciones de acceso al bienestar.

En las siguientes secciones iremos presentando una delimitación de los conceptos centrales de la investigación: bienestar, necesidades, régimen de bienestar, territorio y estructuras locales de bienestar. Concluiremos reseñando el plan de la obra para el libro.

## 1.2. Bienestar

El bienestar es una noción amplia, polisémica y compleja de abordar en las Ciencias Sociales. En particular, porque en su conceptualización ingresan aspectos filosóficos cruciales. Empezaremos, sin embargo, en un plano más concreto: el objeto de los estudios del bienestar. La pregunta a responder es relativamente simple, aunque no sencilla de resolver: ¿cómo definen su objeto los estudios del bienestar?

En general, los estudios del bienestar suelen abordarse desde la Ciencia Política y la Sociología con enfoques que priorizan dos *tipos* de objetos distintos, aunque lógicamente relacionados. Los plantearemos en una forma deliberadamente esquemática para destacar el punto de nuestra argumentación.

Por un lado, el enfoque de Thomas Humphrey Marshall (1950) sobre las tres esferas de la conformación de la ciudadanía: la civil, la política y la social. El bienestar es básicamente un *haz de derechos* que los habitantes han ido “conquistando” (o “se les ha reconocido”

jurídicamente) en materias directamente relacionadas con un estándar de vida. El bienestar está definido por los *derechos*.

Por otro lado, el enfoque de Gösta Esping Andersen (1993) se concentra en la descripción y explicación de las matrices de articulación entre la provisión por el Estado y por el mercado de bienes y servicios relativos a la satisfacción de aquellos estándares de vida, y que se institucionalizan como *derechos*. Estas matrices *históricas* conforman “regímenes” o “mundos” típicamente diferenciados. El bienestar está definido por su *fuerza*.

Las perspectivas anotadas tienen *materias comunes*. En ambas se identifica una génesis coincidente, que está relacionada con la protección que el Estado asume sobre el trabajador frente a las contingencias resultantes del trabajo asalariado en dos aspectos: el desempleo generado por las recesiones y las crisis económicas, y el relativo a las enfermedades y/o incapacidades generadas durante el trabajo. La noción de “seguro” podría aplicarse a la previsión financiera hecha para atender a este riesgo.

En segundo lugar, ambas perspectivas agregan una consideración sobre los riesgos derivados del ciclo de vida: en particular, por el envejecimiento y la progresiva pérdida de las habilidades físicas y mentales para continuar percibiendo un ingreso proveniente de la actividad laboral. La noción de jubilación aborda este punto.

La fuente del bienestar o de la creación (ampliación) de la esfera de los derechos sociales es el Estado, más allá de las libertades (de propiedad, empresa y trabajo). Pero, específicamente, no está considerada en ninguno de los dos enfoques una conceptualización previa sobre los fundamentos que amparan la selección de derechos incluidos o de la sustitución pública de la provisión privada. Podrá decirse que esto tiene implícitamente relación con las posiciones doctrinarias que coexisten entre legisladores y juristas sobre esta materia en la Filosofía del Derecho y que, por ejemplo, el iusnaturalismo jurídico recién logró legitimar por sobre el positivismo jurídico luego de los horrores del Holocausto, comenzando por los Tribunales de Nuremberg. Esta es una lectura correcta pero parcial. Desde las Ciencias Sociales podría aportarse que ya a mediados del siglo XIX estaban disponibles estudios sobre las condiciones y necesidades de la clase obrera (Engels, 1845), pero la procura de su bienestar no fundamentó una política social. El punto de discusión radica en la propia definición de la perspectiva.

A nuestro juicio, la tarea de determinar qué es el bienestar, en cualquiera de las dos aproximaciones, tiene una misma característica: interesa la forma o el proceso pero no el contenido o *materia*. El bienestar, no solo en tanto proceso o matriz, resulta históricamente contingente a las políticas públicas de cada gobierno. Ni en una perspectiva ni en otra, es factible responder a la pregunta del *qué*, ni menos del *para qué*; solo accedemos a responder al *cómo* o al *quién*, e hilando muy fino, podríamos responder al *cuánto*.

### 1.3. Necesidades humanas y bienestar

En este proyecto, aquella postura formalista nos parecería insatisfactoria, en particular cuando se enfrentan ejercicios analíticos comparativos: sea en el tiempo, sea en el espacio. Por lo que nos proponemos agregar aquí una perspectiva *material* que tiene su fundamento en el concepto de *necesidad*; un desarrollo exógeno a los estudios del bienestar, que tiene su origen en los estudios sobre la pobreza (Boltvinik, 2020, pp. 69-149).

Siguiendo esta idea general, una primera reformulación de la noción enunciaría que el bienestar es *el nivel de logro* que una persona alcanzó respecto de *la satisfacción de sus necesidades básicas*. En tanto idea *mínima* no resulta para nada novedosa. En términos lógicos, esta noción destaca que la pobreza es ausencia de bienestar y que el umbral inferior del bienestar es la condición de pobreza. La pobreza sería un umbral mínimo en el bienestar evaluado de una persona, uno debajo del cual la insatisfacción de las necesidades humanas compromete críticamente la (reproducción) de la vida.

Veamos tres perspectivas nítidamente separadas. Peter Townsend, en su monumental *Poverty in the United Kingdom* (1979), desplegó una metodología para la medición de la pobreza fundada en un conjunto de necesidades que debían ser satisfechas conforme al estándar de vida socialmente aceptado en el Reino Unido. Estas necesidades, por otro lado, habían venido siendo garantizadas a través de diferentes políticas públicas desde el Gobierno de Attlee (1945-1951). En una perspectiva distinta, la obra de Amartya Sen cuestiona la restricción del bienestar a un conjunto finito de necesidades o, peor aún, de “*commodities*”, para evaluar los funcionamientos que cada individuo puede alcanzar, dadas las “*características*” del vector de bienes y servicios a su disposición, y dada una “*función de aprovechamiento*”. Si un individuo puede *elegir* entre varios “*funcionamientos*”, entonces cuenta con mayores “*capabilities*”. Ian Gough (2007) a su vez contribuyó a desdoblarse las nociones de “*welfare*” y “*wellbeing*”, entre otras razones, para destacar la responsabilidad pública en garantizar la provisión de satisfactores a un núcleo de necesidades humanas.

Ahora bien, las tres perspectivas hacen acuerdo en otra propiedad del concepto de necesidad que resulta lógicamente consistente con las teorías del bienestar: su historicidad. Por ejemplo, Agnes Heller (1978) trabajó la determinación de las necesidades, desde una perspectiva marxista, asociándola a las condiciones sociales de reproducción biológica y social del proletariado; Boltvinik (2020) ha fundamentado su método integrado y su concepto de “*floreCIMIENTO humano*” sobre este basamento. Si fuera correcta esta teoría, entonces debiéramos observar distintas formas (bienes y servicios) que satisfacen una misma necesidad, por ejemplo, la conservación de los alimentos. Como otro ejemplo, podría ser el caso que una necesidad no estuviera contemplada dentro de las “*condiciones socialmente necesarias para la reproducción de la fuerza de trabajo*”, tal fue el caso, como ilustración, de la Educación Secundaria. Tenemos, por lo tanto, la base de un enfoque *material pero también histórico*.

Nuevamente la teoría de las necesidades interceptando a la teoría del bienestar nos permite focalizar algunos aspectos poco abordados en la corriente principal. Por ejemplo, la vivienda como satisfactor de las necesidades humanas de resguardo e intimidad, por tanto y a la vez, de salud y de autonomía, en Uruguay no fue un derecho social hasta fines de los años sesenta. Sin embargo, cuando se observa la evaluación de la tenencia y de la cualidad de la vivienda, es claro que ha estado presente en la crítica social en Uruguay desde el siglo XIX hasta el siglo XXI. Las descripciones de Larrañaga durante su viaje a Paysandú en 1815, las de García Acevedo en 1909 sobre el pauperismo rural, o de Chiarino y Saralegui en 1944 sobre los rancheríos, muestran la constancia histórica de que existen estándares sociales, umbrales socialmente establecidos, de *necesidades* sobre las cuales debería haber una política pública que se responsabilice no sólo de las imperfecciones del mercado, sino de la desigualdad que genera la provisión mercantil para esa estructura de clases.

#### 1.4. Necesidades, riesgo y bienestar

Nuestra formulación conceptual recupera y asocia las nociones de riesgo y de bienestar. El bienestar no solo incumbe a la economía política del reconocimiento de (o pacto sobre) derechos sociales en el sentido marshalliano, ni se restringe a esquemas de exclusividad, regulación y competencia en la provisión de bienes y servicios. La evaluación del bienestar implica necesariamente una evaluación del riesgo a padecer un daño grave en la satisfacción de las necesidades intermedias de salud y autonomía, conceptos que han sido puestos en el centro de la Teoría de las Necesidades Humanas por Doyal & Gough (1991).

Ahora bien, ¿por qué es importante la protección pública frente a estos riesgos? Los estudios de economía política del bienestar han destacado este punto por una razón elemental: en una sociedad capitalista las personas venden su fuerza de trabajo en el mercado a cambio de un ingreso monetario corriente y previsible con el que comprar los bienes y servicios para satisfacer sus necesidades. En consecuencia, un evento involuntario o de fuerza mayor para el trabajador, que interrumpa su percepción de salario, sea en forma transitoria o permanente, afecta su bienestar. Califican dentro de este tipo de eventos una recesión económica, el cierre de la empresa, el despido injustificado, una enfermedad (no crónica, por ejemplo, estacional). Pero también deben considerarse otros elementos que constituyen bifurcaciones en el curso de la vida. Tal es el caso de un evento incapacitante para el tipo de trabajo que venía desarrollando, pero también lo es el caso de la vejez en la medida en que la biología hace su parte en las habilidades físicas y mentales de las personas y, por ende, en su empleabilidad. La noción de “seguro” comenzó a aplicarse en 1883 impulsado por el Canciller Bismark y supuso la inauguración del primer “régimen de seguridad social”.

Ahora bien, postulamos un segundo argumento. Entendemos que conceptualizar el bienestar como la satisfacción de ciertas necesidades resulta ortogonal al enfoque de Marshall o de

Esping-Andersen, cuyo centro es la provisión. De aquí que, al combinar estas nociones, nos permite generar una matriz de formas de provisión y de necesidades fundamentales, en cuyas celdas encontramos aquello que Max Neef denominó “satisfactores” (Max-Neef, Elizalde, & Hopenhayn, 1993). Precisamente, desde la tradición crítica fundada por la “Economía Descalza”, es posible observar que ciertos bienes y servicios que satisfacen varias necesidades suelen no ser considerados en los estudios formales sobre el bienestar: tal es el caso de la vivienda y de la electricidad.

## 1.5. Regímenes

Nuestro programa, al introducir el concepto de necesidad, *no es diluir* el potencial crítico que reconocemos que tiene el enfoque de Marshall: por un lado, la relación entre política social, estructura de clases y acceso a bienes y servicios; y por otro, el proceso histórico y las luchas sociales. No podemos ser ingenuos y olvidar que el enfoque de las necesidades puede restringirse, como lo ha hecho notar Boltvinik, en la satisfacción instrumental y en el tecnocratismo. Al contrario, la investigación de este proyecto deberá mostrar cómo han ocurrido los procesos de desmercantilización, desfamiliarización y (re)privatización en el análisis histórico de cada una de las políticas sociales que abordamos.

Por esta razón, apelamos y habremos de aplicar en cada momento histórico de interés la tipología de régimen capitalista de bienestar. En primer lugar, reconocemos en su núcleo la noción de “pacto” entre algunos o varios partidos, sindicatos y grupos empresariales (Esping-Andersen, 1993; Brachet, 1995). En segundo lugar, habremos de realizar el examen de lo que contemporáneamente se ha dado en llamar “condiciones de elegibilidad” para la prestación o el servicio, porque tal como informa la bibliografía, ese es el objeto de la negociación y del pacto que define el universo de beneficiarios y el monto del gasto. Aquí prestamos atención a las diferencias entre un derecho social universal, conferido por norma legal, un derecho emergente de un contrato comercial o un beneficio que otorga la administración toda vez que el postulante aporta una prueba conforme con determinado criterio de focalización. En tercer lugar, es importante considerar la forma de solventar los costos de las prestaciones: si bien por lo general resulta más compleja la identificación por motivos de las “asistencias financieras centrales”, en casi todos los casos se observa alguno de los tres principios: (i) financiamiento principal con rentas generales; (ii) impuestos específicos, ahorros no voluntarios; o (iii) establecimiento de afectaciones particulares a fondos, fideicomisos, préstamos internacionales.

Ahora bien, dado que hemos ampliado la noción de bienestar, es razonable hipotetizar que los otros sectores (más allá de las jubilaciones y pensiones), pueden haberse asentado en principios sutil o radicalmente diferentes. La apertura sectorial podría llevar a que el régimen de bienestar a describir no “encaje claramente” dentro de los tres o cuatro “tipos ideales” que reporta la

bibliografía. Esta idea ha estado presente en la literatura regional sobre bienestar y en particular en la formulación de tipologías específicas; la más extendida ha sido la de Fernando Filgueira, para quien Uruguay habría tenido un “régimen universalista estratificado”.

Uno de los objetivos del proyecto es ampliar la descripción institucional del régimen de bienestar uruguayo en dos direcciones. Por un lado, incorporando “arenas” o “vectores” generalmente no tratados en la literatura clásica como es la vivienda y la electricidad. Por otro lado, profundizando en el despliegue territorial del Estado Social, poniendo en discusión la hipótesis subyacente a las distintas tipologías propuestas que sostienen la homogeneidad geográfica.

En ambos casos, como lo indica el título, nuestro marco temporal es el ciclo del Batllismo, comenzado en marzo de 1903 con la asunción de José Batlle y Ordóñez a la Presidencia y concluido con la derrota electoral de Luis Batlle Berres, sobrino de aquel, frente al Partido Nacional en noviembre de 1958. En el trabajo, daremos por supuesto sin problematizarlo que hubo una larga duración en la orientación macroeconómica predominante, fundada en la industrialización, en el control del tipo de cambio, en la regulación del mercado de trabajo y el papel del estado como redistribuidor fiscal de las divisas generadas por el sector agro-exportador (Bertoni, 2022).

## 1.6. Territorio

Ahora bien, dado que el proyecto se propone estudiar los aspectos territoriales de la provisión pública del bienestar, ha sido necesario avanzar en una construcción teórica que considere explícitamente uno o más niveles *subnacionales de análisis*, tal como podrían ser los departamentos o las localidades, y no solamente el de la sociedad nacional. Dos son las preguntas más elementales que guía la investigación descriptiva que aquí se presenta. La primera pregunta refiere en *qué medida podría diferir la provisión de bienestar en el nivel local*. La segunda pregunta, derivada de la anterior, sería qué tan diferente podría resultar la catalogación del régimen de bienestar imperante en Uruguay si se ponderara las variaciones territoriales. Ambas preguntas implican testear la hipótesis de que a lo largo del siglo XX el despliegue territorial del Estado Social generó distintos *regímenes subnacionales de bienestar*, en el sentido en que este término ha sido usado, por ejemplo, por Rodrigues (2010) para Brasil.

Nuestro enfoque recibe como primera influencia el estudio sociohistórico y geográfico de la producción del espacio social o territorio. Con anterioridad (Fernández, Vanoli, & Wilkins, 2022), hemos conceptualizado el propio proceso de despliegue del Estado como un proceso de espacialización social (Shields, 2013) o producción social del espacio en las tres propiedades marcadas por Lefebvre (2013 [1974]): en tanto “representación del espacio”, en tanto “producción de (estructuras de) relaciones sociales” y en tanto “espacio de representación”. Nuestro interés en este nuevo trabajo es observar aquellas tres dimensiones

en la (re)producción espacial de la localidad al momento de desplegarse el Estado Social. Esto conlleva tratar en el papel lógico de antecedentes, tanto para la descripción como para la explicación, a la *primera producción social del espacio local*.

*The theoretical basis for this study is a historical-institutional perspective that emphasizes path-dependencies and continuity. When faced with new situations, actors are expected to look at existing practices and solutions rather than to try something completely new. (Lindström, 2018)*

Nuestra segunda influencia es el institucionalismo histórico. Enfatizamos las “rutas de dependencia institucionales” y la “continuidad”, antes que aceptar radicales innovaciones en materia de diseño y despliegue del Estado Social y de sus agencias. Conceptuamos el desenvolvimiento del régimen de bienestar a través de la localización de las agencias públicas proveedoras, como una creación institucional en tres planos: las categorías cognitivas de la representación; las relaciones sociales (en particular la propiedad y el poder desde el punto de vista de la capacidad y agencia en la producción social de territorio) y los espacios de representación. Este examen requiere un análisis de la institucionalidad normativa que establece (o reforma) el Estado Social (y cada sector en particular), así como también de la implementación de la política. En particular, interesa la producción del espacio hecha desde la Independencia sobre la base del ordenamiento territorial colonial. El Estado Liberal (la “República”) se constituyó sobre la base de la “asamblea” de las “localidades indianas” hasta este momento existentes (Favaro, 1957). Luego el Estado fue un actor clave (por acción u omisión) cuando estableció nuevos poblamientos como fundador (nuevas localidades “indianas”), como formalizador (localidades “liberales”) (Alvarez Lenzi, 1973), como promotor de la actividad privada (localidades “corporativas”), u omitiendo el uso de instrumentos para su institucionalización por distintas razones (las localidades “informales” y muy especialmente, los “rancheríos”).

Estas dos premisas teóricas generan un desafío importante en la medida en que tanto los estudios sobre regímenes de bienestar como los estudios sobre pobreza tienen por objeto el nivel nacional (y excepcionalmente la región), aunque hay algunos estudios tanto en Europa como en Latinoamérica que han avanzado en esta línea (Sellers & Lindström, 2007; Rodrigues, 2010). Por lo general, “lo local” ingresa en la agenda de la investigación bajo rótulo de “casos particulares” que no afectan la conceptualización general. Por ejemplo, el estudio de la “implementación” local de una política o el estudio de las “canastas alimenticias” observadas en una región particular. En ninguno de los dos casos se pone en cuestión la existencia de una heterogeneidad territorial en la propia matriz de bienestar.

## 1.7. Estructuras locales de bienestar

Sea por desmercantilización, sea por desfamiliarización, conceptuamos que el resultado de los avances en la ampliación de la ciudadanía social en el territorio es la emergencia de *nuevas entidades públicas*, aunque de variada naturaleza jurídica, a las cuales se le asignan funciones especializadas en la regulación, recaudación, distribución y control en la provisión de bienes y servicios del bienestar. En el nivel de análisis de la localidad, denominaremos “estructura de bienestar” a las agencias localizadas e institucionalizadas que distribuyen bienes o prestan servicios reconocidos en la ciudadanía social, sea de forma constitucional o legalmente.

Sintéticamente, el concepto que proponemos abarcará cuatro grandes tipos de indicadores que miden sendas propiedades de la estructura. La primera propiedad es la localización de la prestación en el territorio a través de un doble proceso: (a) la inversión (en inmuebles, mobiliarios y recursos humanos) para la realización de las prestaciones; y (b) la institucionalización del espacio en términos de atribución de funciones y delimitación de un ámbito geográfico de competencia que se lo representa, se lo esquematiza como “jurisdicción”. Este doble proceso, lo denominaremos espacialización o despliegue territorial del Estado Social y se corresponde a cada una de las arenas o vectores del bienestar. Desde el punto de vista histórico, el proceso de diferenciación funcional y especialización organizacional que se desata con la asunción estatal de una prestación incluida en la ciudadanía social, conlleva la creación de nuevas dependencias públicas territorializadas, a las que llamamos “agencias del bienestar”. Por ejemplo, centros de salud, usinas eléctricas, oficinas de las “cajas” y luego del Banco de Previsión Social (BPS), o las viviendas provistas por el Estado. A nivel de la localidad y para cada momento histórico, habrá localidades en las que el Estado Social llegó con una (o varias) agencias especializadas, en tanto que en otras localidades no lo hizo, generándose así una primera diferencia en la provisión territorial del bienestar.

Muy relacionada a la anterior propiedad, consideraremos la *calidad* del servicio o bien distribuido públicamente, puesto que de aquella depende el grado en que se puede satisfacer la necesidad humana respectiva. Una policlínica permite satisfacer una atención primaria, preventiva, de la salud y tal vez un control general de un enfermo crónico (siempre que no implique conocimientos de especialidades); pero no resuelve un riesgo de daño a la salud frente una emergencia ni la prescripción de una cirugía. Las localidades no solo difieren en cuanto a la existencia o no de un centro de salud, sino también difieren en cuanto a la oferta de centros de segundo y tercer nivel de atención de salud. Habrá por lo tanto aún dentro del mismo sector del Estado Social una estratificación en la distribución generada por las diferencias en la *capacidad* de las agencias proveedoras en las localidades. Esta propiedad genera una segunda estratificación analíticamente distinguible en la provisión del bienestar, tanto sectorial como global.

El tercer grupo de indicadores está relacionado con la antigüedad de la localización de la agencia estatal en la localidad. El indicador simple permite construir luego el rezago en el despliegue territorial en cada sector del Estado Social, tanto en relación al acto nacional fundacional de la política. Pero también permite construir desviaciones temporales relativas *dentro* de cada categoría territorial de agencias que se institucionalizó en la normativa rectora establecida. Las preguntas sobre las razones del rezago permitirán someter a prueba hipótesis sobre pactos y coaliciones, es decir, sobre la sustentación sociopolítica que caracterizó en cada momento la configuración de las distintas estratificaciones en el territorio del Estado Social.

Finalmente, el cuarto grupo de indicadores refieren al *proceso concreto* de localización. ¿Cómo se asociaron específicamente los actores políticos y sociales para que una localidad en particular contara con una agencia del estado? La pregunta requiere indagar en la historia particular de la localidad, lo cual es factible sólo en un grupo reducido de casos. Por lo tanto, sólo podemos referirnos a este indicador excepcionalmente. Dentro del proyecto hemos llevado adelante sistemáticamente éste relevamiento en aquellas que denominamos “localidades corporativas” (2022) y en localidades de la frontera en el departamento de Cerro Largo (De Souza, Wilkins, & Bazzi, 2022). La historia de la medicina ha descrito los casos de los Hospitales de Paysandú, Tacuarembó, Militar y Marítimo (Lantern, 2017; Turnes A. , 2017; Díaz de Guerra & Chabot, 2022; Soiza Larrosa, 2022). También esta información está contenida en alguno de los reportes elevados por la dirección de los hospitales a la Comisión Hull del Ministerio de Salud Pública en 1956 (Informe Hall, 1956). De estos casos surge una primera hipótesis que asocia la existencia de agencias de bienestar a la presencia local de una coalición de intereses organizados que tiene capacidad de movilizar a los pobladores; de generar recursos financieros sea para construir un edificio, sea para sostener gastos corrientes en la agencia; para presentar petitorios relativos a la calidad de las prestaciones. También se constata que estas coaliciones adquieren una institucionalidad independiente de los espacios de representación que el Estado crea, sea los órganos de gobierno, sea de la propia entidad prestadora; una ausencia “formal” que resulta paradójica y conflictiva en ciertos momentos, dado el papel crucial que aquellas coaliciones tuvieron para la localización o el funcionamiento de las agencias.

Este último grupo de indicadores completa el tránsito teórico desde un enfoque histórico-estructural, pasando por una apelación al institucionalismo histórico y llegando al análisis politológico sobre la acción política y los recursos del Estado. Debemos concluir que esta conceptualización del Estado Social, en términos de inventariar las propiedades de las agencias localizadas en el territorio, no es novedoso en los estudios sobre el Estado; más precisamente, es consistente con el análisis del “poder infraestructural del estado” (Soifer, 2008) y más contemporáneamente con su aplicación a una estructura “multinivel de gobiernos” (Sellers, Lindström, & Bae, 2020).

## 1.8. Estructura del libro

Este libro se estructura en ocho capítulos luego de esta primera introducción general a los objetivos y principales “conceptos-clave” del proyecto. El capítulo segundo presenta y profundiza en el marco de referencia teórico que definen y vinculan los conceptos de bienestar, los regímenes de bienestar y las necesidades humanas. Concluye con una propuesta de operacionalización del concepto de estructura local de bienestar a través de cinco dimensiones, que son las que guiarán los siguientes cinco apartados que componen el libro: seguridad social, salud, educación, vivienda y electricidad.

El lector encontrará luego cinco capítulos temáticos dedicados a las distintas áreas del bienestar, realizando una descripción tanto a nivel de la configuración institucional como a nivel territorial del Estado. Es así que el tercer capítulo presenta la conceptualización de la dimensión de **seguridad social** y un ejercicio de periodización de su estatus jurídico, institucional y de cobertura social y territorial en Uruguay hacia mitad del siglo XX, hasta donde llega la ventana histórica a la que apunta esta publicación, y que supone el primer mojón temporal del proyecto que la enmarca.

El cuarto capítulo sigue la misma estructura analizando la **atención pública en salud**, en particular en las localidades del interior de la República. Propone una primera y muy provisoria conceptualización de esta prestación (de necesaria reconfiguración en cada período histórico), la periodización de las políticas y entidades prestatarias, describe las desigualdades espaciales entre departamentos y localidades relativas a la existencia y la calidad de los servicios. Realiza un primer ejercicio que explora cuatro modelos o hipótesis explicativas de la localización, constatando la asociación entre el despliegue del estado social y los tipos fundacionales de poblamientos (Fernández, Vanoli, & Wilkins, 2022).

El quinto capítulo repasa el vector **educación**, tanto a nivel de enseñanza primaria como secundaria, con una periodización realizada a semejanza de los ejercicios anteriores y también un análisis detallado de las desigualdades territoriales que esa primera descripción deja ver. El análisis se apoya en una comparación originaria entre fuentes hasta ahora no vinculadas: los Censos Escolares de 1908 y de 1928, que son usados para describir a nivel departamental la extensión de la escuela pública.

El sexto capítulo comienza presentando la excepcionalidad que la inclusión de la provisión pública de **vivienda** ha tenido en los estudios sobre los regímenes de bienestar latinoamericanos. Organiza y periodiza las políticas comenzando por la primera regulación del mercado a que acceden los más pobres (los “conventillos”), identifica la creación del Banco Hipotecario y los créditos subvencionados para construcción y compra, y concluye concentrándose en la creación del Instituto Nacional de Viviendas Económicas (INVE).

El séptimo capítulo, finalmente, describe la dinámica de localización territorial del servicio de provisión de **electricidad**, periodizando también sus etapas durante la primera mitad del siglo XX.

Esos cinco capítulos que se ocupan de cada uno de los vectores de bienestar conceptualizados, además de retomar las discusiones teóricas relevantes de cada uno de ellos e identificar sus principales etapas de constitución institucional durante el periodo de interés (1903-1958), persiguen el objetivo central de problematizar el alcance local de su cobertura sobre el territorio nacional. Es así que todos ellos presentan la particularidad de aventurar algún ejercicio de medición del despliegue territorial (principalmente en forma de georreferenciación) de las agencias proveedoras de cada uno de esos servicios, hasta aproximadamente 1960.

Los últimos dos capítulos, por otro lado, se ocupan de un proceso que tiene otro rol lógico en el esquema teórico de la investigación de la que se deriva esta publicación: la dinámica migratoria interna durante el periodo. Esta dimensión, junto a la pobreza medida a nivel territorial a través de las Necesidades Básicas Insatisfechas, ofician de variables dependientes que se hipotetiza están asociadas a las estructuras locales de bienestar caracterizadas en función de los vectores antes recorridos. Para esta publicación, no obstante, aún no se ofrecen las pruebas que contrastan esa hipótesis, y que darán cierre al proyecto de investigación, pero sí se introduce un primer análisis de las dinámicas migratorias internas en el Uruguay entre 1908 y 1963, a nivel departamental, en el capítulo octavo; y un apartado teórico de cierre sobre cómo se conceptualiza la relación entre bienestar y migración, en el capítulo noveno.

## 2. Necesidades humanas, bienestar y sectores de provisión pública: un marco teórico para su estudio

*Tabaré Fernández Aguerre, Gabriela Guevara Cué y Andrés Wilkins Masse*

### 2.1. Introducción

Este capítulo tiene por objetivo presentar una delimitación de tres conceptos que suelen utilizarse ampliamente en la política social: necesidades humanas, bienestar y regímenes. El enfoque adoptado propone hilvanar estas nociones.

El bienestar es una noción amplia, polisémica y compleja de abordar en las ciencias sociales. En particular, porque en su conceptualización ingresan aspectos filosóficos, materiales y políticos. Empezaremos en un plano concreto: el objeto de los estudios del bienestar. La pregunta para responder es relativamente simple, aunque no sencilla de responder: ¿cómo definen cuál es el objeto del bienestar? El enfoque adoptado propone hilvanar estas nociones sobre la base del texto clásico de Marshall que fundamentó una distinción entre regímenes de bienestar según la evolución de los derechos (ciudadanía) y la gestación de nuevos servicios públicos para provisión de bienes y servicios (parcial o totalmente) desmercantilizados.

Proponemos conceptualizar el bienestar como un haz de derechos, históricamente configurado por el Estado a través de luchas políticas, por el cual una persona tiene una titularidad (legitimidad) de exigir al Estado la provisión de un conjunto de bienes y servicios para satisfacer sus necesidades humanas básicas, esto más allá y sin ninguna restricción impuesta por su posición en la estructura social. Como consecuencia de esta definición, y en consistencia con los objetivos del proyecto de investigación, aquí interesan tanto los fundamentos como la institucionalidad que el Estado diseña para la provisión del bienestar, sin incluir en este concepto, el problema del logro efectivo, sino de las garantías disponibles para el caso que su goce pudiera estar en riesgo de ser vulnerado.

El capítulo se organiza en tres grandes secciones. En la primera se discute sobre los enfoques clásicos que predominaron en los estudios de bienestar: uno que enfatiza la reconstrucción

histórica de la extensión de la esfera de los derechos, y el otro que atiende, sobre todo, a las modalidades en que los actores pactan para combinar la provisión pública y privada de ciertas prestaciones. La segunda sección es la más extensa puesto que comienza con una crítica al concepto formalista de bienestar y propone asentar uno *material* sobre la noción de necesidades humanas, tomando como referencia la Teoría de Doyal y Gough (1991); concluye con una matriz de necesidades, satisfactores y prestaciones

## 2.2. De los enfoques sobre bienestar a los tipos de regímenes

Los estudios del bienestar suelen abordarse desde la Ciencia Política y la Sociología con enfoques que priorizan dos *tipos* de objetos distintos, aunque lógicamente relacionados. En este apartado, los plantaremos en una forma deliberadamente esquemática para destacar el punto de nuestra argumentación. Sin perjuicio de las diferencias, reconocemos que cada enfoque aporta conceptos y enunciados que resultan complementarios, en particular, al proponerse una tipología de regímenes de bienestar.

### 2.2.1. El bienestar como derechos

Un primer enfoque define el bienestar basado fundamentalmente en los *derechos*. Aquí ubicamos por excelencia al enfoque fundacional de Thomas Humphrey Marshall (1950) en la década del cincuenta quien conceptuó el desarrollo de tres esferas de derechos en la conformación histórica de la ciudadanía en el mundo occidental: la civil, la política y la social<sup>2</sup>. La primera está referida fundamentalmente a lo que podríamos denominar derechos civiles de propiedad, trabajo y familia. Su emergencia constituyó una verdadera emancipación frente al ordenamiento feudal medieval, que, por ejemplo, restringía fuertemente la movilidad residencial de aquellos que ocupaban ciertas posiciones en la estructura social y económica.

La segunda esfera está referida a los derechos políticos y se constituyen en torno a la idea de representación y de elección para los cargos del gobierno y del parlamento. En un inicio, esos derechos nacieron condicionados por la posición en la estructura social, tal como se define, por ejemplo, el “voto censitario” o la exclusión del voto a los analfabetos, o el género. La universalización del voto es un ejemplo de la ampliación de esta esfera que se completará recién a mediados del siglo XX. Estos derechos políticos constituyen la base de las modernas

---

<sup>2</sup> El enfoque de Marshall resultaba de una generalización empírica hecha sobre el proceso histórico particular del Reino Unido, Francia, Alemania y tal vez, Bélgica, Holanda y Suecia, pero no más allá, tal como él mismo lo afirma: “Pero el análisis, en este caso, está guiado por la historia más que por la lógica” (Marshall, [1950]1997: 302). La extensión del dominio de su teoría más allá de estos países, por ejemplo, al sur de Europa o a la América Latina, cabría ser catalogado como “euro-céntrico”. El pasaje desde una pretensión descriptiva a una prescriptiva tal vez deba ser atribuido a Lord William Beveridge y al informe que la comisión que presidió presentara al Parlamento del Reino Unido en plena Segunda Guerra Mundial: “Social Insurance and Allied Services” (1942). Roosevelt y Churchill incorporaron la mejora de las condiciones sociales de la población a la agenda política post-bélica en el documento “Carta del Atlántico” de 1943 y finalmente, la Conferencia Internacional del Trabajo de 1952 aprueba las normas mínimas para la seguridad social en sus países miembros que generaliza el enfoque de Beveridge.

constituciones políticas de los estados liberales, juntamente con la doctrina de la separación de poderes.

Marshall se interesó fundamentalmente en la tercera esfera, los derechos sociales, y por esta razón comenzó su rastreo histórico en la Inglaterra Isabelina del siglo XVI con la aprobación de la “Ley de Pobres”. Aquí encuentra el arquetipo legal por el cual el Estado asume la provisión de bienes y prestaciones a una categoría social, pero sin que esa provisión tuviera el status jurídico de un derecho (social). La *asistencia pública a las personas en situación de pobreza* se hizo, hasta 1918, a condición de que los beneficiados *perdían todos los derechos políticos y sociales* (Marshall, 1950) Además, la condición de pobre debía ser *probada*. Marshall identifica una misma concepción de la provisión pública en las *Factory Acts* del Siglo XIX y su protección a las mujeres y a los niños que trabajaban en las industrias. La gran transformación normativa es integrar jurídicamente estas prestaciones que garantizaban la vida como una nueva esfera de la ciudadanía.

El enfoque de Marshall ha sido ampliado y extendido una vez que la noción de *derechos humanos* se fue consolidando en la filosofía política y en el derecho constitucional, en particular desde la Carta de las Naciones Unidas de 1945. Una parte importante de los sistemas jurídicos del mundo occidental incorporó en la segunda mitad del siglo XX, a nivel constitucional, la idea de que los habitantes de un Estado, por el mero hecho de serlo, tienen derecho a goce de un conjunto bienes y prestaciones imprescindibles para el desarrollo de sus vidas. Conformaron la segunda generación de los derechos humanos, a la cual los años setenta consolidaron una tercera generación, denominada de la “Solidaridad” o “o de los Pueblos” (Pérez-Sánchez, 2014)

Así, la evolución de la provisión del bienestar con base en titularidades de los beneficiarios podría ser reconstruida a través de “saltos cualitativos”, cada uno igualando a las personas más allá de su posición en la estructura económica. Aunque el primer salto, estrictamente, más bien consistió en derecho emergente de una prueba de pobreza, a través de la cual la asistencia pública definió a los pobres “elegibles”. El segundo salto fue el bismarkiano: el derecho a la seguridad social emana de un contrato subsidiario al laboral pero obligatorio. El tercero, el beveridgiano, levantó la restricción impuesta la fuente laboral del derecho y lo hizo universal a todos los habitantes.

### 2.2.2. Fuentes de provisión y el proceso de desmercantilización

Un segundo enfoque en los estudios sobre el bienestar tiene por objeto a los *modos* en que ciertos bienes y servicios son incorporados como funciones del Estado, sea a través del financiamiento público de actividades privadas, sea directamente a través de la directa prestación pública mediante el desarrollo de una (nueva) burocracia especializada. Interesa aquí dos tipos de temas que hacen a la modalidad de fuentes.

Por un lado, dentro de este enfoque, se pone interés en el proceso de lucha y negociación entre actores políticos y sociales, que conlleva cada nueva legislación que reconoce o crea una prestación pública. El papel central lo tienen los partidos políticos y la representación institucional que asumen en las categorías sociales específicas tales como obreros, campesinos, terratenientes, empresarios agrícolas, comerciantes o burócratas. Estas categorías a su vez están organizadas como actores colectivos con liderazgos y programas, que tienen legitimidad y permanencia en el tiempo suficientes como para sostener pactos sociales y políticos. Aquí interesa, por lo tanto, rastrear las victorias, las derrotas y los pactos entre los actores que conllevan a ampliaciones o reducciones del conjunto de bienes y servicios provistos por el Estado, y, por ende, de la definición de una matriz de políticas de bienestar financiables y exigibles (Brachet, 1995).

Por otro lado, este segundo enfoque los temas de interés tienen que ver con los *procesos* a largo plazo que subyacerían al conjunto de hitos político-sociales. Cuando la tendencia es hacia una ampliación de la provisión pública, el proceso se denomina genéricamente *desmercantilización* en la medida en que el *precio* de ese bien o servicio deja de ser fijado libremente en el mercado y pasa a ser determinado por el Estado en grados que pueden variar desde el establecimiento de un máximo en el mercado, hasta su completa gratuidad. Esquemáticamente, se aborda el proceso de restricción de la esfera del mercado y de ampliación de la esfera del Estado. El proceso contrario se denomina *privatización* y se puede presentar de muy diferentes formas, todas las cuales suponen que el Estado deja de ser el proveedor, sea directamente, sea indirectamente. Los estudios sobre desmercantilización clásicamente han abordado dos grandes temas: los riesgos del mercado del trabajo y la tercera edad. Ambos coinciden de nuevo, con la historia de la ampliación de las funciones del Estado, pero esta vez, la generalización parte de Alemania, país donde en la década de 1880 son aprobadas las primeras leyes que establecen el seguro obligatorio a los obreros por enfermedad, la indemnización por despido y el retiro por edad (Hofman Öjnenmarck, 2009).

Desde fines del siglo XX, las teorías feministas han agregado las relaciones entre estado y familia al estudio de la ampliación o reducción de las funciones del Estado en el bienestar, bajo la sospecha de que la restricción de la observación única del trabajo pago resultaba un sesgo contrario al aporte en la provisión de bienestar que hacían las mujeres, tanto las del núcleo doméstico como las mujeres de la comunidad (Ciccía & Sanisbury, 2018; Aguirre, 2003; Ungerson, 1990). Esta provisión de bienestar que no estuvo mercantilizada hasta muy avanzado el capitalismo, en particular, en las zonas urbanas y metropolitanas, y sobre todo, visibilizado a raíz del ingreso de la mujer al mercado de trabajo. El cuidado de los menores, de los enfermos y de los ancianos, además de la producción, preparación y conservación de alimentos, o del cuidado de la salud, ha estado provisto por las mujeres, dentro de esquemas centenarios de división sexual del trabajo. La creciente visibilización de esta fuente de bienestar ha dado lugar a la conceptualización de un nuevo eje de procesos denominados

*desfamiliarización*, en el que distinguen etapas de sustitución del trabajo de la mujer por parte de compras en el mercado o por parte de la prestación pública.

Desde este segundo enfoque, la pregunta inicial que planteamos se respondería sosteniendo que el bienestar es la combinación de fuentes públicas y privadas de bienes y servicios en torno a las cuales la negociación política ha acordado algún tipo de subsidio. El bienestar es el conjunto de compromisos entre actores políticos y sociales del capitalismo, históricamente datados; un pacto de dominación tal como lo conceptuara Brachet, que un Estado asume respecto de financiar y/o administrar un conjunto de bienes y servicios para ciertas categorías sociales o para toda la población.

### 2.2.3. *Tipos de regímenes de bienestar*

Ambos enfoques, lejos de resultar contradictorios, son complementarios, más allá de las diferencias de objeto o de temas en que se basan. Son resultado de generalizaciones empíricas hechas sobre la base de procesos históricos de un número reducido de naciones, principalmente europeas. Las teorías se han enfocado principalmente en la extensión de las funciones del Estado en sustitución parcial o total del mercado y del status jurídico que tienen aquellos destinatarios de sus prestaciones. Esta preocupación por el tipo de ciudadanía o por las formas de provisión ha permitido que los académicos europeos hayan tendido hacia la elaboración de una tipología resultante de la comparación entre ciertos “Estados de Bienestar” capitalistas o, más genéricamente, “regímenes de bienestar”.

Gösta Esping-Andersen (1993) es identificado como el autor más citado a este respecto, aunque también debe contarse aquí con otras aportaciones de igual o mayor entidad empírica, tal como la de Evelyn Huber y John Stephens (2001). Los estudios europeos proponen tres tipos de regímenes: el socialdemócrata o universalista; el conservador o corporativo; y el liberal o residual. En términos muy generales y esquemáticos, estas tipologías trabajan sobre tres o cuatro grandes dimensiones.

La primera de las dimensiones es sobre la fuente protagónica de bienestar, que es dada principalmente por el examen sobre el grado de desmercantilización en la provisión de algunas prestaciones, siendo la primera de las áreas de preocupación el conjunto bismarkiano de seguros ligados al trabajo (enfermedad, despido e incapacidad superviniente) o al ciclo de la vida (jubilación y pensiones por vejez). Una segunda esfera de prestaciones emergió ligada a la atención de la salud más allá de las enfermedades “laborales”; en tanto que una tercera surgió ligada a la maternidad y el cuidado durante la primera infancia. Una desmercantilización al grado máximo, tal como sostenía Beveridge para la seguridad social y la atención de la salud, se alcanza al ligar la provisión pública al estatus de ciudadano o de habitante del país. Más adelante discutiremos sobre la operacionalización de esta primera dimensión y que básicamente se expresa en un primer indicador que refiere a la creación de agencias estatales especializadas en cada una de las prestaciones desmercantilizadas.

Una segunda dimensión de las tipologías tiene que ver con el tipo y extensión de los derechos reconocidos o concedidos a las personas para el goce de ciertos bienes y servicios. Hicimos mención ya al surgimiento de la asistencia a los pobres como una prestación que implicaba la renuncia a derechos. Actualmente, los programas contra la pobreza descartan estas cuestiones<sup>3</sup> pero sigue siendo materia administrativa la determinación caso a caso de si corresponde otorgar beneficios públicos a una persona: es la *prueba de medios* que acompaña a toda *focalización* de una política social. Pero esta asistencia no genera derechos subjetivos y por esta razón la extensión o reducción de las prestaciones ha sido tan volátil en los países en que predominan estos programas. Es necesario contemplar el título que el Estado le exige a cada persona para efectivizar la prestación. Así el abordaje de la dimensión de los derechos refiere a la *estratificación de titularidades que define los paquetes de prestaciones* y a su *calidad*, cuestiones propias de cada sector del bienestar. Así, por ejemplo, es factible que el seguro de salud pueda cubrir la atención gratuita del primer nivel para controlar un embarazo o la lactancia, pero establezca solo un subsidio en el costo de los medicamentos y no financie la atención odontológica, ni conceda derechos de atención ante una emergencia ni frente a la prescripción de cirugía de alta complejidad. La Educación Primaria puede ser gratuita y universal, pero la educación en primera infancia podría estar provista por el estado solo en una modalidad asistencial para poblaciones en pobreza.

Una tercera dimensión de las tipologías tiene que ver con la predominancia de ciertos partidos políticos y coaliciones en el gobierno y en la delimitación de la política social conforme a sus programas e ideologías. ¿Cómo se asociaron específicamente los actores políticos y sociales para crear, ampliar o suprimir agencia especializada del estado? La comparación entre países claramente muestra que los partidos socialdemócratas en alianza con sindicatos obreros ampararon una más extensa desmercantilización hasta su universalización, en tanto que los partidos demócratacristianos y conservadores (católicos o evangélicos) de centro derecha han sido partidarios de conceder prestaciones a corporaciones de base laboral y en la aplicación del principio de subsidiariedad. Los partidos liberales de derecha son reacios a restringir la libertad de contratación (incluso para los seguros) como principio general, y a la participación del Estado en la prestación pública, dado que entienden que distorsiona los precios, generando ineficiencias sociales.

---

<sup>3</sup> Sin perjuicio de esto, debe señalarse que persisten situaciones límite en las que hay gran debate: tal es el caso de las personas en situación de calle sobre los que se podría presumir que existe riesgo de vida inminente.

*Esquema n°1. Dimensiones y tipos de regímenes de bienestar en la literatura clásica europea*

	<b>Régimen socialdemócrata / universalista ("Beveridgiano")</b>	<b>Régimen conservador / corporativo ("Bismarckiano")</b>	<b>Régimen liberal / residual</b>
<b>Principal proveedor</b>	Estado	Estado subsidiario de la familia	Mercado
<b>Titularidades</b>	Derechos sociales, ciudadanía social	Derecho-habientes con base en contratos de trabajo	Beneficiarios por focalización administrativa
<b>Coaliciones</b>	Partidos socialdemócratas y sindicatos	Partidos demócrata-cristianos y gremios de pequeños y medianos empresarios	Partidos liberales
<b>Fiscalidad</b>	Impuestos directos a las rentas	Contribuciones de empleados y patrones	Rentas generales

Una cuarta dimensión es la fiscal. En el modelo de Bismarck, la provisión pública está ligada a la contribución previa que hacen los trabajadores y las empresas, por esa razón se denominan prestaciones contributivas. En el modelo de Beveridge, la prestación (o financiación) pública está desligada respecto de cualquier tipo de contribución previa hecha por el beneficiario o su familia. El bienestar tiene su base en el régimen fiscal. Se entrevé que esta dimensión de análisis conecta directamente el régimen de bienestar (y las políticas sociales) con las políticas económicas, permitiendo análisis qué grado de consistencia o inconsistencia tienen, tanto a corto plazo como a mediano plazo. De este tipo de análisis es posible a su vez, hacer una prognosis (o enunciar una explicación) de cuáles fueron los problemas de sostenibilidad macro-económica que acarrió un régimen de bienestar. Esto es particularmente importante en relación con dos temas que se encuentran presentes en la agenda política y académica relacionada con la crisis del estado de bienestar que eclosionó en los años noventa hasta inicios de los dos mil. En Europa, el envejecimiento de la población causado por una más extensa vida luego de la edad jubilatoria significó una reducción de la base impositiva y un incremento del gasto en seguridad social. En América Latina, la globalización económica y el actual modelo capitalista transnacionalizado supuso la contracción de la industria y de los servicios en el sector formal de la economía, con la consecuente reducción de la base impositiva interna.

En síntesis, conviene aquí transcribir una de las definiciones de régimen de bienestar más típicas, hecha por Ann Briggs en 1961 y que destaca precisamente la contribución de ambos enfoques:

*Un estado de bienestar es un estado en el que el poder organizado se utiliza deliberadamente (a través de la política y la administración) en un esfuerzo por modificar el juego de las fuerzas del mercado en al menos tres direcciones: primero, garantizando a los individuos y las familias un ingreso mínimo independientemente del valor de mercado de su trabajo o su propiedad; - en segundo lugar, reduciendo el alcance de la inseguridad permitiendo a las personas y las familias hacer frente a ciertas "contingencias sociales" (por ejemplo, enfermedad, vejez y desempleo) que de otro modo conducen a crisis individuales y familiares; y - tercero, asegurando que a todos los ciudadanos, sin distinción de estatus o clase, se les ofrezcan los mejores estándares disponibles en relación con una cierta gama acordada de servicios sociales. (Briggs, 1961)*

### 2.3. De los regímenes de provisión a las necesidades humanas

Los dos enfoques que hemos esbozado mantienen una respuesta *formal* respecto de la pregunta sobre cuál es el objeto del bienestar. Haciendo el acento en la provisión mercantil, definen al bienestar es un asunto privado, que determina cada individuo (o a lo máximo el hogar) a través de libre elección conforme a sus preferencias. Haciendo énfasis en la provisión pública, el bienestar que asegura el Estado son esos bienes y servicios que son incorporados a sus funciones a través de la ley. Es cierto que detrás de uno u otro enfoque se conceptúa la lucha política entre actores que tienen programas ideológicos bastante estables a través de las décadas. Pero, los estudios por lo general adoptan una conceptualización de segundo orden: el bienestar es lo que es conceptualizado en cada época como tal. En síntesis, las dos perspectivas hacen abstracción de una definición material en el campo de las ciencias sociales<sup>4</sup>.

El argumento que queremos presentar en esta segunda sección parte sosteniendo que se hace necesaria una definición material de bienestar y para ello, proponemos el concepto de *necesidad*. Le otorgamos a esta noción un status lógico intermedio con el papel de constituirse en un contrafáctico de las áreas y prestaciones provistas por un régimen de bienestar. ¿Qué necesidades humanas estarían cubiertas y cuáles no con base en las prestaciones provistas por el estado o por el mercado? Aún más, avanzaremos en distinguir entre necesidades básicas, intermedias y satisfactorias, dándole a ésta última noción un carácter histórico, expresiones socialmente condicionadas de la identificación de las necesidades humanas. Por ejemplo, el *entendimiento* es una de las necesidades básicas que conforman la *autonomía de las personas*.

---

<sup>4</sup> Esta afirmación debiera ser matizada teniendo presente que el enfoque de los derechos ha evolucionado hacia un fundamento filosófico-jurídico universalista de los derechos humanos y por esta vía, otorga un fundamento doctrinario explícito a cuáles deberían ser objeto del bienestar provisto públicamente. Nadie podría discutir el impacto jurídico que esta posición ha tenido en muy variadas materias: desde la lucha contra el terror del estado en las dictaduras hasta en la conquista de viviendas dignas. Sin embargo, la misma noción de derecho humano es subsidiaria de doctrinas jusnaturalistas que por definición, no delimitan cuáles son esos derechos. Tal es la posición establecida en el artículo 72 de la Constitución de Uruguay desde 1967.

Sin embargo, no fue hasta el último cuarto del siglo XIX en que la Educación Primaria se configuró en el satisfactor socialmente exigible como elemental para que las personas desarrollaran el entendimiento. De esta forma, estas nociones cubren tanto un status *universal* tanto como *histórico*. Esta noción la hallamos en el concepto de necesidades humanas elaborado por Len Doyal e Ian Gough (1991).

Por tanto, antes de continuar examinando la idea de régimen de bienestar, se hace necesario considerar dos problemas teóricos en relación con las *necesidades*. En primer lugar, el problema mismo de la evaluación qué necesidades devienen en provisión pública en un momento histórico particular. Para responder a esta pregunta, Al menos aquí hay dos enfoques: uno inductivo y contingente, y el otro deductivo y necesario. En segundo lugar, deberemos abordar el problema de la producción y acceso a trabajos y “bienes” que no están mercantilizados. ¿Es suficiente la provisión pública para caracterizar una matriz de provisión de bienestar?

### 2.3.1. *Enfoques alternativos: necesidad de un esquema de necesidades*

El problema que enfrenta un estudio de política social es el siguiente: ¿cómo evaluar la extensión y las formas de la estatización (desmercantilización o desfamiliarización) que constituye un régimen de bienestar en una sociedad capitalista? Parafraseando a Sen, se trata de delimitar el *bienestar ¿de qué?* Diremos, simplificando en extremo, que hay dos<sup>5</sup> grandes enfoques para delimitar una noción de *necesidades*.

Por un lado, habría un enfoque que podríamos denominar *inductivo* el que tendría alguna de las siguientes tres características. En primer lugar, se caracterizaría por hacer de su objeto de estudio a los hechos y a los actores participantes que fueron jalonando los debates y las decisiones de intervención del Estado en la prestación de un servicio o en la comercialización de un bien y que marcaron el proceso de su mercantilización. Una segunda característica sería el interés por el diseño institucional de la política pública y su cambio en el tiempo. Dentro del diseño institucional cabrían tanto las normas (constitucionales, legislativas y reglamentarias) que se aprobasen sobre la política social, así como las distintas agencias (reguladoras o proveedoras) del bien o del servicio que trata la política o de la selección de los recursos humanos (en régimen laboral público o privado) seleccionados para su operación. Una tercera característica, menos frecuentemente encontrada, estaría relacionada con el análisis económico de la política: sus presupuestos de ingresos y egresos, la eficiencia, cobertura y eficacia de las prestaciones. Un enfoque de este tipo genera valiosas historias sectoriales de la política social, tales como en Seguridad Social, Educación, Salud, Energía, Transportes, Caminos, Telecomunicaciones, Vivienda, etc. (Bertoni, Energía y desarrollo. La restricción energética como problema (1882-2000), 2011; Baracchini, s-d; Filgueira & Moraes, 2000; Fuentes, 2010)

---

<sup>5</sup> Dejo afuera expresamente la teoría neoclásica del bienestar, propia de la economía. Asumo, por lo tanto, la crítica de Sen y su sustitución por un enfoque del bienestar fundamentado en la noción de capacidad (Sen, 2001).

Es de notar que estos estudios *inductivos* no generan un listado extenso de dimensiones del bienestar, ni menos aún una matriz taxativa de esas dimensiones. Sin embargo, tienen la virtud de eludir el debate doctrinario delimitando la matriz de bienestar con aquellos bienes y servicios que el Estado aprobó subsidiar o proveer gratuitamente. Es decir, que, por esta vía, la determinación de las necesidades comparte las mismas objeciones que le hemos hecho a los conceptos formalistas del bienestar.

Por otra parte, hallamos lo que podríamos llamar genéricamente estudios *deductivos*. Estos se caracterizan en algún grado por los siguientes aspectos. Algunos estudios indagan sobre los fundamentos doctrinarios o ideológicos que subyacerían a un conjunto de necesidades que inspira diseños de políticas, estén o no aquellos asentados entre las exposiciones de motivos de los textos normativos o en las memorias gubernamentales. Nociones tales como de Estado mínimo o residual, principio de subsidiariedad o derecho social suelen ser hurgados entre los fundamentos de las políticas sociales, cuestión que permita aproximarlas a doctrinas liberales, socialcristianas o socialdemócratas. Podrían ubicarse aquí las obras recientes de Gerardo Caetano tituladas “La República Batllista” o “El Liberalismo Conservador”. Otros estudios se proponen trascender la fundamentación doctrinaria de las políticas sociales para inferir con base en indicadores de implementación multisectorial, qué tipo de dirección histórica estaría conformando la constitución del Estado y de la sociedad nacional. Es el tipo de estudio que permite considerar qué tipo de estado de bienestar se ha logrado concretar en uno u otro país (Filgueira & Filgueira, 1994; Martínez-Franzoni, 2007; Filgueira F. , 2013). Finalmente, un tercer tipo de estudios normativos parte de definir un marco de referencia explícito sobre qué conjunto de necesidades humanas deberían ser socialmente provistas (es decir, provistas en forma parcial o totalmente desmercantilizadas) bajo algún argumento universalista, amparado en alguna teoría filosófica (Nussbaum & Sen, 2002). Pero es de notar que el “salto” deductivo se aplica sobre todo al momento de medir el logro del bienestar, como, por ejemplo, la propuesta por Boltvinik para los años noventa (Boltvinik, 1992). En general, estos enfoques han generado estudios que permiten discutir las relaciones entre el Estado, las políticas sociales y la evolución de la pobreza, con base en un concepto “duro”, comparativo y en alguna medida “no relativista”, sea de necesidades humanas, de capacidades o de derechos (Beccaría & Minujín, 1985; Cortés, 1997; Fernández T. , 2010; Borrás, 2017).

Los enfoques *inductivos* o *deductivos* que delimitan *necesidades*, no son metodológicamente excluyentes, aunque tal como se ha ejemplificado ya, están dirigidos por objetivos y teorías distintas, así como también son distintas las posibilidades inferenciales. La posibilidad de hacer generalizaciones desde estudios *inductivos* parece estar condicionada a que hubiera algún tipo de discusión, al menos preliminar, en torno a qué tipo de estado de bienestar permitiría construir, en cada época de interés, esa política social.

Por su parte, los estudios *deductivos* también encuentran limitaciones. Para comenzar, los listados de necesidades han sido siempre controversiales. Tal ha sido el caso de la taxonomía

de necesidades básicas (devenido luego en el índice de NBI) (DGEYC, 1989), el listado de capacidades básicas de Nussman (Nussbaum & Sen, 2002), las necesidades humanas de Doyal & Gough (1991), la canasta normativa de satisfactores no alimentarios de Boltvinik (1992), incluso aquellas puedan tener una expresión muy general, como la utilizada por CLAEH / CINAM (1963). En segundo lugar, hay un problema de historicidad. La dilucidación deductiva de qué dimensión del bienestar debe ser provista en una época puede ser distinta a otra época, y la retroactividad de una definición puede resultar arbitraria. Por ejemplo, de las dimensiones que estudiamos aquí, por ejemplo, es interesante notar que la Educación Primaria ingresa a la Matriz de Bienestar en 1877 pero que la Vivienda recién recibe tal jerarquía con la Ley nº13728 de 1968<sup>6</sup>, noventa años después. La pregunta es ¿desde cuándo puede ser fundamentada que la falta de provisión pública de la vivienda es una carencia en la matriz de bienestar? Una segunda limitación de un enfoque deductivo radica en la “premisa mayor del silogismo”: la identificación de una norma que concede derechos no parece por sí misma y en forma diáfana fundamentar un juicio de carencia en la provisión local. De hecho, desde 1968 hasta 2021 no se produjo ningún reclamo exitoso contra el incumplimiento público de esta norma, y el único caso positivo sigue despertando una importante resistencia en el propio estado.

### 2.3.2. Dimensiones del bienestar: la propuesta de CLAEH en 1963

En este punto consideramos provechoso volver sobre la clasificación que CLAEH/CINAM (1963, pp. 165-167) hiciera de los servicios e instituciones dispuestos en el territorio para satisfacer un conjunto de necesidades humanas, tanto individuales como colectivas. Dos son los intereses por considerarlo: por un lado, fue el primer estudio empírico hecho en Uruguay sobre la materia; por otro, fue el primero que consideró la dimensión territorial de la provisión.

CLAEH/CINAM (1963) presentan con claridad un primer esquema con cinco necesidades humanas: autoridad, sociales, recreativas, económicas y de comunicación, a las que se adjetivan como “individuales y colectivas” (CLAEH / CINAM, 1963, p. 165). En el momento de operacionalizar estas necesidades desde el punto de vista de la satisfacción, a la que dedica el “apéndice metodológico III” (pp. 250 a255), el ordenamiento de las necesidades se modifica y se incorpora una sexta necesidad (individual y colectiva) que cubre los temas de habitación y urbanidad. En el siguiente esquema presentamos las seis antedichas dimensiones, la evaluación ordinal del nivel de vida (logro) colectivo y las dimensiones de oferta de bienestar contemplados en cada localidad. Sobre este último tema volveremos más adelante al tratar la noción de “estructura local de bienestar”.

---

<sup>6</sup> Artículo 1: Toda familia, cualesquiera sean sus recursos económicos, debe poder acceder a una vivienda adecuada que cumpla el nivel mínimo habitacional definido en esta ley. Es función del Estado crear las condiciones que permitan el cumplimiento efectivo de ese derecho. Ley N°13728.

*Esquema n°2. Clasificación de los servicios e instituciones en los centros poblados según las necesidades que contribuyen a satisfacer*

Necesidades humanas:	Evaluación del nivel	Fuente de satisfacción (instituciones o esferas de provisión)
Necesidad de Autoridad	Nivel de actividad municipal	Gobierno y administración municipal
		Justicia
		Policía
Necesidades Sociales	Nivel sanitario	Tipos de servicios de salud; farmacias; equipamiento; personal asignado
	Nivel de enseñanza	Situación y equipo en Primaria, Secundaria, Técnica
	Nivel de vida social	Grupos o asociaciones socioculturales presentes, acción colectiva, grupos familiares; etc
Necesidades Recreativas	Nivel de vida cultural	Bibliotecas públicas, plazas de deporte, club social o deportivos, actos culturales, periódicos,
Necesidades Económicas	Nivel económico y técnico	Calidad y tipos de suelo; maquinización; mano de obra; sector secundario (tipo de industrias locales); sector terciario (tipos de comercios)
Necesidades de Comunicación	Posibilidad de circulación interna y acceso a otros centros	Caminería; frecuencia de transporte público; conectividad a otros lugares; distancia a otros lugares
["Necesidades de habitación y urbanidad"]	Nivel de vivienda	Vivienda; saneamiento; agua; alumbrado; pavimento;

Fuente: CLAEH/CINAM (1963, p. 165)

Ahora bien, este trabajo pionero presenta obstáculos para su aplicación aquí. En primer lugar, existe un insuficiente desarrollo teórico de los conceptos, lo que genera problemas a la validez de constructo de las medidas que puedan derivarse de aquel. En ninguna parte del extenso reporte de CLAEH/CINAM se puede encontrar una explícita argumentación sobre los fundamentos y deslindes teóricos que subyacen al esquema. No se discuten tampoco posibles problemas que la clasificación parecería tener dado que las categorías no son excluyentes, aunque si luego detallan cada uno de los indicadores propuestos (en una escala de medición ordinal).

En segundo lugar, hay un problema de confusión entre las fuentes y las dimensiones del bienestar. Los tres primeros servicios dispuestos para la necesidad de autoridad son consistentes con Teoría Clásica del Estado en el Derecho Público y la idea de las “funciones primarias”. Todas son prestaciones provistas por el Estado por su “propia naturaleza monopólica en el ejercicio de la violencia legítima” (en el sentido en que Weber le dio a este concepto). Son propias más bien del reconocimiento de la *ciudadanía cívica y política* a las personas que habitan un territorio, más que una extensión de la ciudadanía social en el sentido que aquí le venimos dando a este concepto. A su vez, hemos argumentado en otros trabajos (Fernández, *en prensa*) que la constitución de la autoridad en una localidad formó parte del concepto y doctrina misma de la fundación durante el período de vigencia de las Leyes de

Indias (es decir, hasta 1877). Por consiguiente, resultaría metodológicamente cuestionable si una misma dimensión podría ser parte de dos conceptos que, además, hemos propuesto por hipótesis funcionen uno como causa y el otro como efecto.

Con las necesidades sociales y recreativas, resulta menos claro el fundamento teórico o normativo, además que el deslinde admitiría más de una controversia. Otro tanto podría decirse de las necesidades económicas: tanto en las subdimensiones como en la operacionalización aparecen confundidos fuentes (mercado de bienes y servicio; mercado de empleo), con cierta tenencia de la tecnología (por ejemplo, la maquinización de la producción). Es decir, parecerían confundir el problema de la fuente de bienestar (v.g. los ingresos corrientes por trabajo) con otras políticas, por ejemplo, la transferencia pública de ciencia y tecnología a la producción agropecuaria a través de la asistencia agronómica o veterinaria.

### 2.3.3. *La propuesta en “La Economía Descalza” (1986)*

Manfred Max-Neef, Antonio Elizalde y Martin Hopenhayn publicaron en 1986 un libro que hizo época por situar el debate sobre las necesidades en un plano filosófico, y no puramente metodológico, aunque conectado explícitamente con la formulación de una política de desarrollo. Una segunda edición del libro fue presentada en 1993, a la cual se le agregaron experiencias y reflexiones de los autores generadas en procesos comunitarios de diagnóstico y planificación.

Aquí nos interesa el enfoque de Max-Neef por cuatro razones. En primer lugar, porque explícitamente adopta una expresión *matricial* para estudiar el bienestar (y discutir el desarrollo). El siguiente esquema presenta la idea general que lo sustenta (Max-Neef, Elizalde, & Hopenhayn, 1993, pp. 58-59). En las columnas de la matriz se hallan los satisfactores, clasificados según “categorías existenciales” (observables): (i) satisfactores definidos por atributos de la persona, generalmente actitudes; (ii) satisfactores definidos como bienes y derechos que las personas tienen como activos; (iii) satisfactores relativos al hacer, a las acciones propias o de otras personas; y (iv) satisfactores relacionados con contextos, entornos o ambientes, tanto sociales como geográficos en los que las personas viven.

En las filas se ubican las necesidades definidas según categorías “ontológicas”: no están restringidas a revelar carencias (v.g. como en el caso de las “necesidades básicas insatisfechas”). Delimitan *potencialidades humanas individuales y colectivas*. Su fundamento (su identificación) es filosófica<sup>7</sup> por carecer de evidencia empírica apropiada, aunque como los autores dicen, “*nada nos impide hablar de su carácter socio-universal, en tanto su*

---

<sup>7</sup> Por el estilo de la argumentación planteada, implícitamente se está en el plano de la máxima kantiana de la razón práctica, cuyo punto de vista era simultáneamente retomado por Habermas en su Teoría de la Acción Comunicativa publicada en 1982.

realización resulta deseable a cualquiera, y cuya inhibición también para cualquiera resulta indeseable” (Max-Neef, Elizalde, & Hopenhayn, 1993, p. 53). Y luego agregan:

*Al reflexionar en tomo a las nueve necesidades fundamentales propuestas en nuestro sistema, el sentido común, acompañando de algún conocimiento antropológico, nos indica que seguramente las necesidades de subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio y creación estuvieron presentes desde los orígenes del «Horno habilis» y, sin duda, desde la aparición del «Horno sapiens». Probablemente en un estadio evolutivo posterior surgió la necesidad de identidad y, mucho más tarde, la necesidad de libertad. Del mismo modo es probable que en el futuro la necesidad de trascendencia, que no incluimos en nuestro sistema por no considerarla todavía tan universal, llegue a serlo tanto como las otras. Parece legítimo, entonces, suponer que las necesidades humanas cambian con la aceleración que corresponde a la evolución de la especie humana. Es decir, a un ritmo sumamente lento. Por estar imbricadas a la evolución de la especie, son también universales. Tienen una trayectoria única. (Max-Neef, Elizalde, & Hopenhayn, 1993, pp. 53-54)*

### **Esquema n°3. Matriz de necesidades y satisfactores según Max-Neef, Elizalde y Hopenhayn**

<b>Necesidad</b>	<b>Ser</b>	<b>Tener</b>	<b>Hacer</b>	<b>Estar</b>
Subsistencia				
Protección				
Afecto				
Entendimiento				
Participación				
Ocio				
Creación				
Identidad				
Libertad				

Fuente: elaboración propia

En tercer lugar, los autores proponen distinguir los satisfactores de las necesidades mediante un argumento que también nos será de utilidad. Comienzan separando la identidad entre necesidad y bien económico (o servicio). La canasta de bienes y servicios que una persona ha adquirido revela sus preferencias, pero no puede ser inferido de ahí que satisfaga sus necesidades. Es necesario separar de los bienes (es decir de las mercancías, sobre todo), su *valor de uso*, o como le gustaba decir a Sen en esa misma época, sus *características* (Sen, 1985). Este movimiento contribuye a diferenciar no solo la mercancía de la característica, sino que diferencia la preferencia de la necesidad, sin subsumir una en la otra. Los bienes y servicios son formas histórico-particulares en “como vivimos nuestras necesidades”. También entender cómo los bienes adquiridos por preferencias pueden en realidad limitar, inhibir o incluso

destruir necesidades humanas. Por tanto, y desde un punto de vista histórico, habrá diferentes tipos de satisfactores: (a) violadores o destructores; (b) pseudo-satisfactores; (c) inhibidores; (d) singulares; y (e) sinérgicos (Max-Neef, Elizalde, & Hopenhayn, 1993, pp. 60-65).

Finalmente, parece particularmente relevante la tesis de los autores respecto al carácter histórico, y por lo tanto cambiante, de los satisfactores expresados en conjuntos de bienes y servicios. Un elemento teórico que apoya la creatividad metodológica. El argumento está planteado en el siguiente extracto:

*Los satisfactores tienen una doble trayectoria. Por una parte, se modifican al ritmo de la historia y, por otra, se diversifican de acuerdo con las culturas y las circunstancias, es decir, de acuerdo al ritmo de las distintas historias. Los bienes económicos (artefactos, tecnologías) tienen una triple trayectoria. Se modifican a ritmos coyunturales, por una parte, y, por la otra, se diversifican de acuerdo a las culturas; y dentro de éstas, se diversifican de acuerdo a los diversos estratos sociales. Podríamos decir, quizás, que las necesidades humanas fundamentales son atributos esenciales que se relacionan con la evolución; los satisfactores son formas de ser, tener, hacer y estar que se relacionan con estructuras; y los bienes económicos son objetos que se relacionan con coyunturas. (Max-Neef, Elizalde, & Hopenhayn, 1993, p. 54).*

#### 2.3.4. *Las necesidades humanas en Doyal & Gough (1991)*

Un aporte de importancia para la conceptualización de las necesidades tiene origen en los fundamentos teóricos y los argumentos científicos hechos por Doyal & Gough (1991) en su “Teoría de las Necesidades Humanas”.

Ahora bien, ¿qué consideran una necesidad los autores? Sin entrar en el nivel de profundidad que requiere dilucidar sólidamente esta noción, diremos aquí con Doyal & Gough (1991) que debiera ser considerado como necesidad todo bien, servicio o actividad cuya omisión concluiría muy probablemente a un daño grave a la salud y a la autonomía de una persona. Si tal calificación es razonablemente aceptada, entonces estamos ante una *necesidad* humana o básica, universal.

Sin embargo, como esta primera definición resulta extremadamente general (y corre riesgo de que pueda ser criticada respecto de su ahistoricidad), inmediatamente desarrollan su aporte principal que es la idea de *necesidades intermedias*, el cual media entre aquella abstracción y el conjunto de bienes y servicios, en un papel argumental sólo parcialmente análogo a la idea de satisfactor de Max-Neef.

El concepto de necesidades intermedias por ellos introducido cumple con la función de mediar entre el espacio del concepto de necesidad básica y el espacio de los satisfactores, evitando desbarrancarse por el relativismo y la inconmensurabilidad de las medidas. El mismo papel lo

cumple la noción de características del bien o servicio propuesta por Sen. Las necesidades intermedias son aquellas propiedades funcionales de los bienes y servicios que, según lo más avanzado de los conocimientos disponibles, contribuyen positivamente a la salud y la autonomía de los individuos en todas las culturas.

Por un lado, aquella evidencia es proporcionada por el acervo de conocimiento técnico (biomédico, psicológico) acumulado que señala relaciones causales entre estos satisfactores y las necesidades básicas universales. Por otro, el conocimiento antropológico comparativo señala que detrás de la diferenciación de las culturas se pueden identificar estas características universales.

Así, la participación de las ciencias no se agota en la delimitación de una “canasta de alimentos” (tal como acontece en el método de línea de pobreza, LP). Son las ciencias sociales las encargadas de contribuir a la fundamentación sobre cuáles son los satisfactores que, ausentes, se relacionan causalmente con una menor probabilidad de obtener un estándar de satisfacción de las necesidades humanas de autonomía y de integración social, hasta el punto de ocasionar un *daño*. Nuevamente, los autores sostienen un fundamento científico “*Así, tanto las ciencias naturales como las sociales desempeñan su propia función en la determinación racional de la composición de las necesidades intermedias*” (Doyal & Gough 1994: 204).

#### *Esquema n°4 Necesidades básicas, necesidades intermedias y fundamentos en Doyal & Gough (1991)*

Necesidad básica	Necesidades intermedias originales	Fundamentos
Salud física	I. Alimentación adecuada y agua potable	Conocimientos biomédicos  Derechos Humanos
	II. Vivienda que proporcione protección adecuada	
	III. Ambiente de trabajo carente de peligrosidad	
	IV. Entorno físico carente de peligrosidad	
	V. Salud: Atención sanitaria apropiada	
Autonomía	VI. Seguridad en la infancia	Conocimiento científico-sociales  Derechos Humanos (Segunda generación)
	VII. Relaciones primarias significativas	
	VIII. Seguridad física	
	IX. Seguridad económica	
	X. Enseñanza	
	XI. Seguridad en el control de embarazos y partos	

Fuente: elaboración propia.

#### 2.3.5. Prestaciones y recursos

Estamos en condiciones de presentar una primera síntesis. Entenderemos el bienestar como la canasta de bienes y servicios a la que una persona (o un hogar) está legitimada a acceder, de esta forma atender a sus necesidades intermedias y, consecuentemente, preservar y desarrollar su salud y autonomía. Siguiendo el enfoque clásico de Marshall, (1950) esas titularidades podrían ser en tanto clientes, indigentes o ciudadanos.

La teoría de las necesidades humanas permite avanzar enunciando que la identificación, la extensión y calidad de la canasta de bienes y servicios disponibles para cada satisfactor variará históricamente, de la misma forma que puede variar la combinación de fuentes que pueden ser proveedoras. Aquí la dialéctica entre lo universal de las necesidades y lo histórico de las mercancías.

Extendiendo esta teoría al estudio de un régimen de bienestar implica establecer un límite a la *inferencia inductiva*. La caracterización del bienestar con base en el grado de desmercantilización (frente compra venta privada) y de desfamiliarización (frente a la provisión familiar o comunitaria) no solo debe atender a la oferta o a la *regulación* de las fuentes disponibles para la prestación de un bien, sino más genéricamente a la satisfacción de la necesidad. La observación de la oferta de un único bien o servicio es insuficiente para inferir bienestar. Por ejemplo, contemporáneamente, la educación formal es un satisfactor consensuado de la necesidad intermedia del *entendimiento*; pero el entendimiento no está satisfecho con la única observación de aquella prestación. Sin dudas que hubo avance en el bienestar en la medida en que la desmercantilización amplió la prestación pública desde la Educación Primaria a la Secundaria y luego a la Superior. Esta ampliación no implicó “per se” una mejora absoluta en la satisfacción. Hace 50 años el entendimiento requería de otros servicios, como podría ser la prensa local o la radiodifusión; contemporáneamente, el acceso a internet resulta un servicio necesario para el entendimiento (entre otras funciones).

Ahora bien, el argumento también funciona en la dirección *deductiva*: de las necesidades a los bienes. La determinación de un conjunto de necesidades intermedias permite establecer bajo un conjunto dado de parámetros dados, una canasta de bienes y servicios. Es el caso de la alimentación o la higiene personal y del hogar. Pero la provisión en especie de esta canasta no es la única evaluación susceptible del bienestar de un hogar. El bienestar respecto de estas necesidades parece razonable estimarse en forma *indirecta* con base en la disponibilidad de ingresos en el hogar (o en la persona) para adquirir en el mercado aquellas canastas. La lógica podría extenderse a otros satisfactores en forma análoga. En estos casos, la ampliación de la ciudadanía no parecería requerir necesariamente que haya una prestación subsidiada en especie: el Estado podría transferir ingresos para que los individuos realicen sus compras conforme a sus valores, preferencias y conocimientos. Para salir de la pobreza no solo es necesario proporcionar educación, salud y alimentos: también existen otras compras que un hogar debe hacer en pos de la realización de sus proyectos y valores y alcanzar su dignidad. Esta idea que se ha extendido en los Programas de Transferencias Condicionas (Fiszbein & Schady, 2009). Pero también se encuentra desde Friedman, en los programas de sustituir prestaciones públicas en especie por “vouchers”. El argumento de la radical desconexión entre necesidades y canasta de bienes se expresa en la teoría neoclásica del bienestar que reduce todo bienestar a la disposición de ingreso corriente, sin contemplar canastas de bienes o servicios en la medida en que estas dependen de las preferencias incommensurables de los

individuos. La crítica a esta reducción ya ha sido hecha sobresalientemente por Sen (2001) por lo que podemos evitar aquel extremo.

La noción de régimen de *provisión* del bienestar debe ser ampliada para agregar la prestación de ingresos, los cuales, conjuntamente con bienes y servicios, conforman una canasta. En principio, en una sociedad capitalista, cualquiera de estos bienes y servicios constituyen *mercancías* que pueden ser compradas con base a las normas del Derecho Privado. Es decir, en el capitalismo el individuo es un cliente o un consumidor que depende de sus ingresos para poder adquirir aquellos bienes y servicios. Por lo tanto, y desde el punto de vista de la *oferta de tales canastas*, el análisis del bienestar implica distinguir, en primer lugar, a qué título es que se accede: en tanto cliente, en tanto indigente o en tanto ciudadano. Hecho esto, corresponde una segunda distinción relativa a la calidad de las prestaciones recibidas (canastas mínimas, bonos, jubilaciones, pensiones) con base en cada título. Esto permite concluir sobre la relación que existe en cada momento histórico entre la canasta y la posición en la estructura social. Podemos contar con un acceso universal fundado en un derecho social pero restringido a un paquete de prestaciones mínimo, de entrega retrasada o de mala calidad. En tercer lugar, corresponde estudiar la financiación de las prestaciones, cuestión que de nuevo permite evaluar el grado en que efectivamente se ha desmercantilizado una prestación con base en el requerimiento de la previa contribución financiera, por ejemplo. Finalmente, están los procesos de reconocimiento de las propias titularidades. El punto clave del estudio del régimen de bienestar, adoptado del enfoque de Marshall (1951), está en evaluar la titularidad que le es reconocida a una persona, qué tipo de legitimidad tiene, para acceder a aquella canasta de prestaciones *con cierta independencia de su posición en la estructura social*.

#### *Esquema n°5. Lógica de operacionalización de las necesidades en canastas de prestaciones*

Espacio de las necesidades		Espacio de los satisfactores	Espacio de las prestaciones
Necesidades básicas	Necesidad intermedia k	Satisfactor 1	Canasta de bienes y servicios (fuentes y titularidades)
		.....	
		Satisfactor M	

Fuente: elaboración propia.

El esquema n°5 resume esta síntesis. Dada una necesidad básica (salud o autonomía) con sus respectivas K necesidades y M satisfactores, se identifica cuál es la canasta de prestaciones en dinero y especies que ha sido socialmente establecida, discriminándose en cada caso la combinación de fuentes (estado, mercado, familia, comunidad) y de titularidades exigidas. Esta es una primera base empírica *necesaria pero no suficiente* para realizar una inferencia descriptiva sobre cuál es el régimen de bienestar al que se aproximaría una sociedad. Desde el punto de vista *crítico*, correspondería evaluar a qué tipo de satisfactores corresponden las prestaciones y en qué medida conforman científicamente un conjunto de adecuados instrumentos para las necesidades intermedias respectivas.

### 2.3.6. *Matriz de necesidades, satisfactores y prestaciones*

Estamos en condiciones de hacer una segunda síntesis. Para esta tarea nos apoyaremos en un trabajo anterior que trataba los fundamentos de una medición multidimensional de la pobreza en Uruguay (Fernández T. , 2010). Si bien el propósito con que fuera planteada en su oportunidad fue la generación de una medición multidimensional de pobreza, es decir, evaluar un *logro de bienestar*, el enfoque permite extenderse al objeto de interés en este trabajo: la *provisión del bienestar*.

La matriz aquí propuesta (esquema n°6) incluye en las filas siete necesidades “intermedias” en el lenguaje de Doyal & Gough (1991): la lista es resultado de una abstracción y generalización de la propuesta de aquellos autores de 11 necesidades. Debe reconocerse que, como todo listado, está abierta a la revisión crítica, agregación, desagregación, supresión y añadido. Es parte de la historicidad clara de la propia historicidad que tiene el conocimiento científico sobre esta materia. Sin perjuicio de esta limitación epistémica, las necesidades son tenidas por universales.

En la primera columna [1], se inscriben los satisfactores del “tener” en el sentido de Max-Neef (Max-Neef, Elizalde, & Hopenhayn, 1993). Amartya Sen por su parte, le denominaría a estos satisfactores como *características* de los bienes o servicios que los individuos utilizan para su bienestar (Sen, 1985). Por características de los bienes, puede entenderse tanto las propiedades “objetuales” del objeto (o del servicio o de la prestación, en su caso) como también los usos socialmente predominantes a que se los destinan, esto es, el “valor de uso” tal como lo acuñara la economía política en el siglo XIX (Marx, 1983). En términos generales, esta segunda lista también tiene como propiedad su historicidad: estas características están condicionadas por usos que pueden generalizarse o desaparecer, así como por el desarrollo tecnológico. Por esta razón conforman una mediación conceptual crítica muy apropiada cuando el objetivo es vincular el plano más general de una filosofía social de las necesidades humanas y un análisis sociológico de la desigualdad.

En la columna [2] se listan solo a título de ejemplo, bienes, servicios y recursos. En una sociedad capitalista, una parte de estos bienes y servicios suelen tener la forma de mercancía y variar conforme a mercados específicos. Este es un espacio socialmente contingente definido por tres ejes: las preferencias personales, los precios relativos y la tecnología de producción. Más abajo discutiremos respecto de qué relevancia pudiera tener la parte de estos bienes que no tienen forma mercantil.

En las columnas tres a cinco están incluidos tres de las fuentes de bienestar que Boltvinik (1999) citaba. Se consideran aquí Mercado, Familia/Comunidad y Estado en tanto proveedores de los medios para la satisfacción de las necesidades.

Es de advertir que las fuentes no son excluyentes. Una de las características de la matriz es que en varias de las dimensiones del bienestar es esperable que puedan concurrir satisfactores mercantiles, familiares y estatales. De hecho, algunas necesidades podrían ser satisfechas por una canasta de fuentes. A su vez, algunos de los bienes pueden fungir como satisfactores en varias necesidades intermedias. Tal podría ser el caso de la energía eléctrica: es de utilidad para la cocción y la conservación de alimentos, como para el acondicionamiento lumínico y término de la vivienda, o para satisfacer la necesidad de la (tele) comunicación.

*Esquema n°6. Matriz del bienestar: dimensiones de las necesidades humanas y fuentes de los satisfactores*

[1] Espacio de las Necesidades (intermedias)	[2] Espacio de los satisfactores	[3] Espacio de las prestaciones	
		Directas (bienes y servicios)	Indirectas (Ingresos)
[A] Alimentación adecuada	Nutrientes y micronutrientes definidos científicamente	Alimentos seguros	Retribuciones laborales Jubilaciones y Pensiones
	Cocción y conservación de alimentos	Electricidad	
[B] Hábitat: una vivienda que proporcione protección y permita el desarrollo de relaciones sociales y de la intimidad en un entorno ecológico controlado	Vivienda de calidad que asegure el resguardo y la intimidad		Ahorro propio Créditos Retribuciones laborales Jubilaciones y Pensiones
	Acondicionamiento funcional lumínico y calórico	Electricidad	Retribuciones laborales Jubilaciones y Pensiones
	Adecuación sanitaria	Agua potable y saneamiento	Ahorro propio Créditos Retribuciones laborales Jubilaciones y Pensiones
[C] La vestimenta y presentación persona arregladas acorde con un sentido de dignidad	Prendas diarias		Retribuciones laborales Jubilaciones y Pensiones
	Calzado		
	Blancos		
	Presentación personal		
[D] El cuidado de la salud y la higiene, previniendo las enfermedades y asistiendo casos agudos	Atención médica de adultos y niños	Atención primaria de salud (policlínica y domiciliaria) Educación Primaria	Retribuciones laborales Jubilaciones y Pensiones
		Urgencias médicas	
		Especialidades	
		Cirugías e internación	

		Monitoreo y previsión	
	Aseo e higiene personal	Canasta de bienes de aseo e higiene personal Educación Primaria	
	Limpieza de la vestimenta	Canasta de bienes de limpieza y conservación de la vestimenta y calzado	
[E] Esparcimiento	Tiempo libre	Licencias Corresponsabilidades	Retribuciones laborales Jubilaciones y Pensiones
[F] Sociabilidad	Seguridad física y vitales	Servicios de policía y justicia Educación Primaria	Retribuciones laborales Jubilaciones y Pensiones
	Participación familiar e integración comunitaria	Espacios públicos (plazas, etc)	Retribuciones laborales Jubilaciones y Pensiones
	Transporte y comunicaciones	Servicios diferenciales Electricidad	Retribuciones laborales Jubilaciones y Pensiones
	Libertades de movilidad, expresión y asociación	Derechos civiles, Regulaciones de la autoridad, Servicios de justicia Educación Primaria	Retribuciones laborales Jubilaciones y Pensiones
[G] Entendimiento	Educación Básica	Educación Primaria Educación Media	Retribuciones laborales Jubilaciones y Pensiones
	Medios masivos de comunicación	Electricidad	

Fuente: elaboración propia con base en (Fernández T. , 2010)

## 2.4. Cinco vectores de la estructura local de bienestar

Este Proyecto se focaliza en cinco arenas, áreas o vectores de política social: (i) los seguros del empleado, jubilaciones y pensiones, que denominaremos “seguridad social” en sentido amplio; (ii) el nivel de atención primaria en la salud pública; (iii) la educación primaria y la secundaria; (iv) la vivienda social; y (v) la provisión de electricidad para uso doméstico. Operacionalmente, examinará para cada localidad la existencia y variedad de estos cinco tipos de prestaciones que integran tanto servicios, bienes e ingresos.

Esta última sección argumentamos la elección de los vectores mostrando su conexión con las necesidades intermedias de Doyal & Gough (1991), así como introducimos los primeros elementos de crítica al evaluar las prestaciones con base al concepto de satisfactores adelantado por Max-Neef et al (1986). Por razones que iremos dilucidando en esta sección, adoptamos la noción de “vector” para referirnos a cada una de las entidades y funciones que proveen de prestaciones, satisfactores y necesidades a la población.

### 2.4.1. La seguridad social

En la literatura clásica sobre los regímenes de bienestar, el eje principal ha estado en la descripción de las normativas, entidades y coberturas que conforman la seguridad social. De hecho, en América Latina, Carlos Mesa Lago ha sido un pionero y un referente en esta línea

de investigación (Mesa-Lago C. , 1986; 2004) En la matriz de bienestar presentada más arriba, los ingresos por jubilaciones y pensiones se ubican en el espacio de las prestaciones conexas con todas las necesidades intermedias definidas.

Conceptualmente, la seguridad social implica una transferencia de ingresos que queda garantizada como un derecho que puede hacerse efectivo en el caso que se verifique la causal o el hecho que configura un daño a la salud, daño económico o reducción de la autonomía. Tal transferencia está dimensionada para adquirir en el mercado los bienes y servicios que permitan continuar satisfaciendo un umbral mínimo de necesidades intermedias (Doyal & Gough, 1991), que sólo excepcionalmente coincide con el *nivel de vida* desarrollado por el individuo previo a la causal. La prestación diseñada normativamente, requiere además de agencias próximas al individuo que permitan la información de sus derechos, su afiliación, la recaudación de los aportes, la atención de las solicitudes de acogerse a los beneficios y el pago de los mismos, sobre la base de que si es un beneficiario, entonces cuenta con una disminución de la salud y/o de la autonomía. Desde este punto de vista, el vector de la seguridad social ha de entenderse como un satisfactor *sinérgico* (Max-Neef, Elizalde, & Hopenhayn, 1993, pp. 60-65).

Por “seguridad social” entenderemos en este proyecto las transferencias de ingresos que el Estado hace a los individuos con base en dos tipos de titularidades: (i) un contrato formal de trabajo; y (ii) la cesación de la actividad laboral formal por razones de mayor edad. Ambas titularidades implican la existencia de un contrato de trabajo que tiene reconocimiento formal: es decir, está debidamente registrado y, en consecuencia, deviene obligaciones tributarias a las partes. La protección social está basada en el principio del riesgo y de ahí el concepto de seguro que inicialmente tuvieron: el trabajador tiene derecho a un ingreso compensatorio frente a la eventualidad de un despido; de un período de enfermedad; de una incapacidad superviniente debido a un accidente laboral; o de la imposibilidad de continuar en la actividad laboral debido a una significativa disminución de sus capacidades físicas e intelectuales por la mayor edad. Frente a estas eventualidades, el trabajador y el empleador realizan aportes tasados sobre el salario. De aquí que este tipo de seguridad social se denominan “prestaciones contributivas”. Se les reconoce como la base histórica del régimen de bienestar: fueron establecidas por primera vez por sendas Leyes aprobadas por el Reichstag, a impulsos del Canciller Otto von Bismark en 1881, 1885 y 1889. Por tal se le reconoce con el nombre de modelo bismarkiano (Hofman Öjenmarck, 2009).

Conjuntamente con los seguros del empleado y las jubilaciones, se ha desarrollado desde temprano, pero progresivamente aumentado su proporción fiscal, distintos regímenes especiales de pensiones por edad o por incapacidad.

#### 2.4.2. Atención pública de Salud

La atención de la salud constituye un segundo pilar o arena clásica en los estudios sobre los regímenes de bienestar. La herencia doctrinaria y política aquí le corresponde al economista británico William Beveridge, quien coordinó la presentación en 1942 de un Reporte titulado “*Social Insurance and Allied Services*”. Fue la base de la conformación para 1948 del Servicio Nacional de Salud en el Reino Unido por parte del gobierno de Clement Attlee. La financiación de los derechos universales a las prestaciones de salud fue a partir de rentas generales, en lugar de por contribuciones previas fundamentadas en contratos de trabajo.

En la teoría de las necesidades (Doyal & Gough, 1991), las prestaciones de salud se clasifican como satisfactores para dos necesidades intermedias: la atención apropiada de la salud y la seguridad en el control de embarazos y partos. Tienen por tanto el status de satisfactores sinérgicos (Max-Neef, Elizalde, & Hopenhayn, 1993, pp. 60-65).

En este proyecto, nos focalizaremos en la atención primaria de salud (APS), tal como está indicado en la matriz de bienestar presentada más arriba. Nuestro indicador elemental será la existencia de un tipo de agencia especializada creadas para la prestación de los servicios de salud comprendidos en su definición, su distribución en el territorio, las normas relativas a los derechohabientes y la financiación. El nombre con el que más corrientemente se identifica esta agencia es el de “policlínico” aunque también este tipo de atención se realiza a través de un servicio de enfermería o medicina domiciliaria.

La definición expuesta no está libre de crítica. En el sentido más consensuadamente interpretado, no fue hasta la Declaración final de la Conferencia Internacional de Alma-Ata en 1976 que se hizo universal una definición programática y a la vez funcional:

*La atención primaria de salud es la asistencia sanitaria esencial basada en métodos y tecnologías prácticas, científicamente fundados y socialmente aceptables, puesta al alcance de todos los individuos y familias de la comunidad mediante su plena participación y a un costo que la comunidad y el país puedan soportar, en todas y cada una de las etapas de su desarrollo con un espíritu de autorresponsabilidad y autodeterminación. La atención primaria forma parte integrante tanto del sistema nacional de salud, del que constituye la función central y el núcleo principal, como del desarrollo social y económico global de la comunidad. Representa el primer nivel de contacto de los individuos, la familia y la comunidad con el sistema nacional de salud, llevando lo más cerca posible la atención de salud al lugar donde residen y trabajan las personas, y constituye el primer elemento de un proceso permanente de asistencia sanitaria. (WHO, 1978, p. VI).*

Este recorte confronta con la crítica de la aplicación anacrónica del concepto. Es estrictamente cierto que, sobre la interpretación de esta definición programática, hubo y hay diferentes interpretaciones, fundamentalmente asociadas al adjetivo “primaria” (Rovere, 2012). Para una parte de la literatura, por primaria se debe entender “elemental”, “primera” y “general”, correspondiéndose a aquella asistencia que se realiza en forma externa en centros de salud distribuidos en el territorio, no centralizados, pero que incluyen acciones de diagnóstico, prevención, curación y rehabilitación, y que deben realizarse en beneficio de la población de la un barrio, localidad o área de influencia. Por lo tanto, por APS podrían interpretarse las prestaciones disponibles en forma estándar en aquellos centros de salud que reciben el nombre de “primarios” o de “poli-clínicas”. También debería inferirse que los centros de salud de mayor complejidad, y que tienen consulta de especialidades o internaciones, por ejemplo, como serían los “centros auxiliares”, *también* cuentan con prestaciones de APS.

Una segunda dificultad es el alcance real de la prestación, contemplando a la vez, quienes han sido definidos como derechohabientes y cómo se financia la prestación. Es de notar que con excepción del país que hubiera adoptado el modelo de Beveridge, la financiación de la APS ha estado segmentada a lo largo del siglo XX en tres formas concurrentes de financiamiento: (i) la consulta privada; (ii) la *asistencia pública* a población pobre; y (iii) la atención con cargo a un seguro pre-pago con base en distintos tipos de aportes.

En Uruguay y hasta la creación del Sistema Nacional Integrado de Salud por la Ley N°18.211, la provisión pública de atención primaria se encuadró dentro del concepto de *asistencia social* desde el mismo momento de la creación del ente en el año 1910 (Ley N°3.724) y luego con la creación del Ministerio de Salud Pública en 1934 (Ley N°9.202). Quienes no probaran su condición de “pobreza notoria”, podrían igualmente acceder a las prestaciones, pero abonando la consulta, internación o medicación provistos (Resolución N°39.920 Ministerio de Salud Pública, 17 de setiembre de 1959).

Una tercera dificultad a abordar en este estudio tiene que ver más profundamente con el carácter histórico del concepto de APS. Obsérvese que a nivel internacional recién para 1976 fue aprobado una definición programática vinculante para los estados miembros de la WHO/OMS.

#### 2.4.3. *La Educación primaria y secundaria*

La Educación Primaria y Media es actualmente universal no solo en Uruguay, sino que también en toda América Latina y Europa, es decir, se considera a la educación un servicio público gratuito fundamentado por como derecho universal. En la matriz de bienestar presentada, se postula la existencia de ciertos grados (y credenciales) de educación formal como prestaciones directas relativas a la satisfacción de la necesidad intermedia del entendimiento. Pero, también es una prestación para la necesidad intermedia de la sociabilidad, de la alimentación y de la salud.

En Uruguay este ha sido la naturaleza desde la aprobación el 24 de agosto de 1877 del Decreto-Ley N°1350 de “Educación Común” propuesto por José Pedro Varela y la Ley N°3939 promulgada el 5 de enero de 1912 durante la Presidencia de José Batlle y Ordóñez. En la Constitución de 1934 que se estableció con este rango tanto la obligación (artículo 61) y la gratuidad (artículo 62). En la Constitución de 1967, extendió el derecho a “*la enseñanza media, agraria o industrial*” (artículo 70). En consecuencia, se podría afirmar que, cronológicamente, la educación primaria fue el primer pilar o arena universalista del régimen de bienestar en Uruguay.

Argentina, Chile, Uruguay y México (aunque éste último recién desde 1921) se asemejan en tener los sistemas educativos más tempranamente institucionalizados y consolidados de toda América Latina. Los primeros tres alcanzan a desarrollar una estructura institucional diferenciada funcionalmente ya en la primera década del siglo XX. En los tres primeros este sistema educativo se gestó por las acciones fundacionales de un Estado que disputó y finalmente conquistó el papel de agente educativo central bajo el modelo del “Estado Docente”. Para los años 60, los tres países alcanzan tasas prácticamente universales de escolarización primaria, una alta cobertura en la Educación Secundaria, un magisterio profesionalizado, fuerte sindicalización y unas universidades prestigiosas internacionalmente. A la vez, tal institucionalidad garantizó una posición prioritaria del gasto educativo en la distribución de los recursos públicos, de tal forma que durante 50 o 60 años este se mantuvo a tasas superiores al 10% del gasto público e incluso hubo períodos en los que osciló en torno al 25%. En este sentido, Argentina, Chile, México y Uruguay configuraron este pilar de la ciudadanía social con características similares hasta cronológicamente con el debate y la institucionalización que se observó en Francia, Alemania y otros países pioneros en la materia.

Ahora bien, esta posición fundacional de la Educación en la ciudadanía social es más bien una excepción que la regla. Ha sido más azarosa la historia de la institucionalización de una Educación Primaria financiada y provista por el Estado en el marco de normas (constitucionales o legales) que establecían la obligatoriedad de la asistencia y la acreditación. Fuera del Cono Sur y de México, hubo procesos muy azarosos en la construcción de los sistemas educativos, ligados a la precariedad de los regímenes políticos del continente, y en particular, a la debilidad o fortaleza que tuvieran las elites liberales primero y luego positivistas en las coaliciones gobernantes. Esto no quita que, en la segunda mitad del siglo XIX y primeros años del siglo XX, fueran aprobadas sendas leyes de educación en casi todos los países. El punto es que, con excepciones, tuvieron escasa o nula vigencia, es decir, no lograron estructurar el comportamiento de la población ni alterar la distribución social del conocimiento. Brasil, por ejemplo, aprobó muy tempranamente en 1827 la primera Ley sobre Ensino Fundamental que estableció la creación de “*escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugarejos*” (artículo 1) y de “*escolas de meninas nas cidades e vilas mais populosas*” (artículo 11). Estuvo vigente hasta el Estado Novo. Entre 1942 y 1946 se aprobaron

las leyes orgánicas de *ensino primário, ensino industrial, ensino secundário, ensino comercial*, y la creación del *Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial* (SENAI). No es sino hasta la Alianza para el Progreso, década del sesenta, que la educación pasa a ocupar un lugar destacado en el discurso político de los países menos desarrollados educativamente. Tal es el caso de países como Honduras, Guatemala, Perú, El Salvador, Nicaragua.

En el marco teórico de la teoría de las necesidades (Doyal & Gough, 1991), la provisión de educación atiende directamente a la necesidad intermedia del entendimiento, conectada con la categoría mayor de la autonomía. Pero, la educación también satisface indirectamente con todas las restantes necesidades intermedias, en la medida en que se supone que una comprensión racional, crítica, de diferentes aspectos de la vida cotidiana, de la sociedad y de la naturaleza aumentan la salud y la autonomía. En consecuencia, es un satisfactor sinérgico (Max-Neef, Elizalde, & Hopenhayn, 1993, pp. 60-65).

En síntesis, nuestro fundamento, a diferencia del caso de la seguridad social donde se aplicó un argumento general, para evaluar la provisión pública de bienestar en las localidades se apoya en su carácter teórico y en la historia singular de la Educación Primaria y Secundaria en Uruguay. Para los efectos de nuestro proyecto y a diferencia de lo que podría comprenderse en otros países de la región, nos restringiremos a la Primaria y a la Secundaria, entendiéndose por esta última aquella de orientación científico-humanista, general y no técnico-profesional, habilitante para el ingreso a los estudios universitarios.

#### 2.4.4. *La vivienda social*

La relación entre vivienda social y bienestar está ausente en las ciencias sociales de América Latina. No forma parte de las tipologías de Mesa Lago ni de Filgueira pero tampoco la más amplia de Martínez Franzoni (Mesa-Lago C. , 1986; Filgueira F. , 1998; Martínez-Franzoni, 2007). En la historia de la constitución de los estados sociales, la política de vivienda es bastante más tardía que las restantes. Su naturaleza en tanto bien económico, tampoco parecería fundamentar su exclusión.

Resulta casi trivial argumentar que la vivienda cumple con las necesidades intermedias de hábitat, resguardo, intimidad y de acondicionamiento (calórico, lumínico, sanitario) del entorno ecológico más próximo. El punto es que su adquisición ha estado confinada en la esfera de los derechos civiles: ligada a la libertad de fijar residencia, al derecho de propiedad inmueble y a la libertad de emprendimiento sobre bienes raíces. Por tanto, pensar en la provisión de la vivienda independizada de la estructura social (de las clases sociales) e incorporarla a la esfera de los derechos sociales, resulta un movimiento *desmercantilizador* que afecta, obviamente, al más absoluto de los derechos reales establecidos desde el Código Civil de Napoleón.

El argumento ha estado en que la vivienda social puede definirse como “*un bien de uso individual (...) que demanda una asignación ‘social’ específica, es decir que el Estado determine a quién se asigna*” (Sepúlveda Ocampo & Fernández Wagner, 2005). La condición de social implica, siguiendo a los autores, un recorte de dicho bien y una intervención en sus condiciones de circulación en el libre mercado orientada a provocar su desmercantilización, ya sea parcial o total. Esa intervención constituye así una protección a una parte de la población respecto de las condiciones de acceso al bien-vivienda “que el Estado considera esencial para asegurar el proceso de reproducción social” (Sepúlveda Ocampo & Fernández Wagner, 2005, pág. 19). En el contexto de esta definición, la vivienda es comprendida dentro de los vectores del Estado de bienestar, sin embargo, esto es parte de un debate aún no resuelto (Lennartz, 2010; Kemeny, 2001).

#### 2.4.5. *La electricidad y su uso doméstico*

La electricidad, como prestación directa configura el más extraño de los servicios que están considerados en los estudios de bienestar. Si bien es indiscutido el papel de las políticas de electrificación dentro del modelo de desarrollo del batllismo, ninguno de los estudios antecedentes lo ha considerado como una política ligada a la ampliación de la ciudadanía social. Pero he aquí la primera paradoja en el lugar de esta política: la construcción de una red eléctrica evolucionó progresivamente a satisfacer el uso domiciliario y público (iluminación de calles y plazas) y, en segundo lugar, el uso industrial. De hecho, la incorporación de la electricidad a las pautas de consumo de la sociedad uruguaya provocó una creciente costosa dependencia con el suministro de petróleo para alimentar las usinas termoeléctricas. El final del ciclo batllista coincide con la incorporación de las fuentes hidroeléctricas: en 1945 fue inaugurada la Represa de Rincón del Bonete y, en 1960, la Represa de Baygorria.

La segunda paradoja no tiene que ver con las políticas sino con el estudio del bienestar. Se encuentra reportado como mayor frecuencia el suministro de agua potable o el drenaje, que la provisión de electricidad a los hogares. Esto parece un contrasentido, ya que el concepto de necesidad de vivienda no sólo tiene que ver con las propiedades de refugio o de intimidad, sino con las propiedades de acondicionamiento lumínico y térmico, cuestiones que hacen a la posibilidad de contar con objetos de confort (heladeras, equipos de calefacción, etc.). También las necesidades de alimentación tienen conexión con el suministro eléctrico en dos aspectos importantes: la cocción y la conservación de alimentos. Finalmente, las necesidades de comunicación contemporáneas requieren de la electricidad para hacer funcionar los aparatos de radio, televisión, computadoras y teléfonos. El proyecto, en la incorporación de la electricidad, hace aquí una innovación.

## 2.5. Consideraciones finales

El bienestar, se ha dicho, como noción amplia y polisémica, es compleja de abordar en las Ciencias Sociales debido a sus aristas filosóficas, políticas, económicas, históricas, materiales y sociales. Razón por la cual es adecuado y metodológicamente pertinente el análisis en las dos fases en que se ha dispuesto: en primer lugar, sobre los enfoques clásicos y, en segundo lugar, respecto de las necesidades humanas.

Respecto de los enfoques clásicos, los estudios del bienestar suelen abordarse desde enfoques que relevan dos tipos de objetos distintos y relacionados. El primero, define el bienestar basado fundamentalmente en los derechos y, el segundo, tiene por objeto a los modos en que ciertos bienes y servicios se definen como funciones del Estado, sea a través del financiamiento público de actividades privadas.

Ambos enfoques, lejos ser contrapuestos, se complementan como resultado de generalizaciones empíricas hechas sobre la base de procesos históricos de un número reducido de naciones, principalmente europeas, que dan atención, principalmente, a la extensión de las funciones del Estado en sustitución parcial o total del mercado y del status jurídico que tienen aquellos destinatarios de sus prestaciones, preocupación que ha permitido el desarrollo de una tipología resultante de la comparación entre ciertos de “Estados de Bienestar” capitalistas o, más genéricamente, “régimenes de bienestar”.

Al respecto, la primera de las dimensiones en cuestión es la relativa a las fuentes de bienestar que es dada principalmente por el examen sobre el grado de desmercantilización en la provisión de algunas prestaciones. La segunda, aquella que se relaciona con el tipo y extensión de los derechos reconocidos o concedidos a las personas para el goce de ciertos bienes y servicios. Una tercera dimensión de las tipologías tiene que ver con la predominancia de ciertos partidos políticos y coaliciones en el gobierno y en la delimitación de la política social conforme a sus programas e ideologías. ¿Cómo se asociaron específicamente los actores políticos y sociales para crear, ampliar o suprimir agencia especializada del estado? y, por último, una cuarta categoría es la correspondiente a la dimensión fiscal.

Con todo, se ha descrito, detrás de estos enfoques subyace la lucha política entre actores con agendas y programas ideológicos bastante estables en el tiempo, pero -debe considerarse- ambas perspectivas hacen abstracción de una definición material en el campo de las ciencias sociales, cuestión que motiva la búsqueda de una definición material del bienestar, para lo que se ha propuesto el concepto de necesidad, otorgándole un status lógico intermedio con el papel de constituirse en un contra fáctico de las áreas y prestaciones provistas por un régimen de bienestar.

Es así entonces que se plantea la necesidad de considerar distintas dimensiones del bienestar humano, las prestaciones, la participación y rol del estado y los privados en esta diáda. Así,

este Proyecto, focalizado en cinco áreas o vectores de política social examina, para cada localidad, la existencia y variedad de cinco tipos de prestaciones que integran, consistentemente con los objetivos planteados, servicios, bienes e ingresos.



## 3. La seguridad social en Uruguay hasta la creación del Banco de Previsión Social

*Sofía Vanoli Imperiale*

### 3.1. Presentación

Este capítulo tiene como objetivo contextualizar el primer vector a través del cual se ha decidido operacionalizar el concepto de estructura local de bienestar: los servicios de jubilaciones y pensiones, tanto contributivos como no contributivos, causados por vejez, viudez, desempleo temporal, incapacidad permanente o verificación de las exigencias del retiro laboral.

La seguridad social es una de las dimensiones fundamentales de los regímenes de bienestar, destinada a conjurar los riesgos y contingencias que puedan amenazar la supervivencia material de las personas. A lo largo de este capítulo se recorrerá el marco normativo e institucional de la seguridad social en Uruguay, desde las primeras leyes de mediados del siglo XIX que cubrían la invalidez de los oficiales del ejército, hasta la consolidación de las tres cajas estatales predominantes hacia mediados del siglo XX: la Caja Civil y Escolar, la Caja de Industria y Comercio y la Caja Rural, que terminaron de constituir un sistema de seguridad social con pretensiones de universalidad, e intenciones de unificación en un solo organismo a través de la creación del Banco de Previsión Social con la reforma constitucional de 1967.

También se presentará un ejercicio de georreferenciación de las sucursales de las cajas estatales no rurales en el interior del país hacia mediados del siglo XX, siguiendo los objetivos de análisis territorial de la provisión de bienestar del proyecto marco, que tiene justamente la pretensión general de realizar un análisis interdisciplinario de la conformación y cambio de las estructuras territoriales de bienestar en Uruguay entre 1960 y 2011, observando sus efectos intercensales sobre la pobreza y la migración.

Las fuentes de información relevadas fueron las memorias y boletines de las cajas Civil, de Industria y Comercio y Rural durante la primera mitad del siglo XX, así como del Banco de Previsión Social desde su institucionalización en 1967. Además, se recorrió la legislación que ha regulado esas instituciones, así como su normativa interna. Como fuentes secundarias se utilizaron estudios antecedentes en el campo, tanto históricos como sociológicos, económicos

y jurídicos, a nivel nacional y regional (Ermida Uriarte & Grzeticz, 1991; Papadópulos, 1992; Abal Oliu & Ezcurra Semblat, 2005; Sienna, 2007; Bucheli & Harriet, 2009; Hidalgo, 2021).

El presente documento de trabajo está así organizado en cinco secciones donde, luego de esta presentación, se esboza un ejercicio de conceptualización de los constructos centrales del capítulo: bienestar y seguridad social, así como sus vínculos. En una tercera sección se presenta un esfuerzo de periodización del proceso de consolidación de un sistema de seguridad social en Uruguay, configurando cuatro etapas: los albores, la primera institucionalización, la seguridad social en el Batllismo, y la creación del BPS. En una cuarta sección, probablemente la que ofrezca más información novedosa para el campo, se procura rastrear geográficamente en un primer mojón histórico de interés (1956) la presencia institucional fuera de Montevideo de los organismos estatales no rurales de seguridad social de mediados del siglo XX. Y finalmente, una quinta sección ofrece algunas consideraciones de cierre a modo de conclusiones.

### 3.2. Conceptualización: seguridad social, bienestar y Batllismo

La seguridad -o previsión- social es uno de los cimientos fundamentales de lo que se consideran políticas de bienestar (Abal Oliu & Ezcurra Semblat, 2005; Papadópulos, 1992), en tanto lleva el espíritu de asegurar a los individuos bienestar y seguridad económica y social a lo largo de su vida (Bucheli & Harriet, 2009). Este espíritu puede rastrearse históricamente hasta sus primeras expresiones modernas, que Hidalgo (2021) identifica en el modelo de la Alemania bismarckiana de finales del siglo XIX, basado en tres dimensiones centrales propuestas a lo largo de la década de 1880: un seguro de salud para trabajadores, un seguro de accidentes de trabajo y un seguro de pensiones para el retiro y la incapacidad (Hidalgo, 2021, pág. 4). Esa estructura de seguros tenía ya algunas características organizativas que son reconocibles también en los sistemas de seguridad social consolidados en América Latina durante el siglo XX: un componente de obligatoriedad, tendencia a la universalidad y la financiación a través de deducciones a empleadores, trabajadores y aportes del Estado en ciertos casos. Además, era característica de su forma operativa el control estatal. De acuerdo a Hidalgo (2021), esto garantizaba otra propiedad fundamental de los pioneros Estados de Bienestar: la rápida integración social de las cada vez mayores masas de asalariados, conjurando el riesgo de rebelión mediante un abordaje directo de la preocupación por la cuestión social, signada por los procesos de pauperización generados por la rápida urbanización e industrialización.

El siguiente impulso a ese tipo de sistema de seguridad social fue ya internacional y estuvo protagonizado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), una unidad de la Sociedad de Naciones creada a principios del siglo XX que, en la época de entreguerras, recomendó y estandarizó un modelo de seguridad social contributivo como el bismarckiano, diferenciándose

de otros modelos presentes en países anglosajones y escandinavos que hasta la Segunda Guerra Mundial funcionaron con financiamiento completamente estatal, sin una propiedad contributiva clara atada a los aportes generados por la salarización del trabajo.

El sistema promovido por la OIT fue el que mayor recepción encontró en América Latina, donde se observó la iniciación temprana de sistemas de seguridad social hacia la segunda década del siglo XX en tres países: Chile, Uruguay y Cuba (Hidalgo, 2021, pág. 6). Estas iniciativas pioneras apuntaron sobre todo a grupos industriales. En el caso de Uruguay, también a los conjuntos de trabajadores públicos y del sistema escolar.

En el debate legislativo uruguayo con motivo de la discusión de lo que luego fue la primera ley sistemática de seguridad social reconocida en el país (la Ley Ciganda de finales de siglo XIX que creó la Caja Escolar de Jubilaciones y Pensiones) pueden leerse pasajes que recogen el incipiente espíritu social de las iniciativas. Así, el Dr. Carlos Roxlo comentaba en la Cámara de Representantes ya en 1896 lo siguiente: “*Lo que tratamos aquí, señor presidente, es asegurar el sosiego de la vejez, de las horas tristes, en que se renuncia a las ambiciones, de la hora crepuscular de la vida humana, a fin de que el que haya sido empleado público, no tenga después que ir pidiendo de puerta en puerta, un pedazo de pan*” (citado en Abal Oliu & Ezcurra Semblat, 2005).

Un sistema de seguridad social tiene que ver entonces, en sus fundamentos, con la protección de los ciudadanos ante riesgos de la vida que vayan en detrimento de su capacidad (y las de sus familias) de sostén económico y social. En palabras de Sienna (citada en Harriet, 2009, pág. 34):

*se define un sistema de seguridad social como el conjunto de seguros y prestaciones sociales en efectivo y de carácter universal, que tiene como objetivo cubrir las siguientes contingencias: enfermedad y accidentes (comunes o de trabajo), maternidad, invalidez, vejez, muerte, orfandad o desamparo de menores, viudez, cargas familiares y desempleo. Asimismo se exige que dicho sistema contemple el principio de igualdad, suficiencia y solidaridad.*

En esa definición comienzan a aparecer también algunos principios que son frecuentes en este tipo de sistemas, como la universalidad (de la cobertura) y la solidaridad (intergeneracional). El sistema de seguridad social uruguayo se sostiene desde la centralización generada a partir del Banco de Previsión Social en los principios de solidaridad, universalidad, igualdad de trato, obligatoriedad, responsabilidad del estado y administración democrática (BPS, 2018).

Con base en la tradición de estudios sobre economía política del bienestar que remite, entre otros, a Gösta Esping-Andersen y a Evelyn Huber (Esping-Andersen, 1993; Huber & Stephens, 2001), es teóricamente fundamental remitir la constitución y despliegue del vector de la seguridad social a la coalición política e ideológica que lo sustentó. En ella se identifica,

en primer lugar, al Batllismo y, en segundo lugar, a los que se identificaron como “blancos independientes”, entre los cuales se encontraba Lorenzo Carnelli. Los historiadores y los politólogos acuerdan en denominar como el “ciclo batllista” a los años transcurridos entre la primera presidencia de José Batlle y Ordóñez en 1903 y la primera victoria electoral del principal partido de la oposición, el Nacional, en noviembre de 1958. Suele desagregarse en períodos más cortos, comenzando por el “Batllismo temprano” (1903-1929) y concluyendo con el “Neobatllismo” (1947-1958).

Se trata de un “ciclo de larga duración”, en el sentido que a este concepto le daba Braudel (1958), cuya clave se encuentra tanto en la estrategia discursiva inaugurada por el propio Batlle como en la construcción de las identidades políticas y sociales que incorporaron el liberalismo clásico como espacio para la institucionalización de los conflictos, y la democratización de la razón en el espacio de las elecciones, de la escuela y de la ciencia, como forma de considerar la “cuestión social” (Panizza, 1990, pp. 37-53). Es así que si bien al “Partido de Gobierno” se le reconoce haber impulsado varias leyes laborales clave, también se encuentran en el Partido Nacional propuestas “racionalistas” y “progresistas” sobre las que hubo acuerdo interpartidario al punto de aprobarse mediante coaliciones que rompieron aquellas identidades tradicionales. Esto muestra un proceso político y social de ampliación de la ciudadanía social asociado a la consolidación de la ciudadanía política, al contrario de Brasil, por ejemplo, que requirió del Estado Novo de Getulio Vargas para construir la seguridad social, o de Argentina, que recién con el General Perón emprendió la tarea, y con el éxito que no tuvo Arturo Alessandri en Chile (derrocado en el primer golpe militar del siglo XX).

Desde la asunción del Gobierno por el Partido Nacional en 1959 hasta el Golpe de Estado dado por las fuerzas armadas en 1973 se abre un ciclo sobre el cual la historiografía no ha consensuado un único nombre y que, por el contrario, es descripto a través de cada uno de los períodos presidenciales (Alonso & Demasi, 1986). Ideológicamente, predominó el “desarrollismo” plasmado en la creación, diagnósticos y recomendaciones de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) que se creó en 1959 y cuyo secretario general fuera Enrique Iglesias (Garcé, 2002). Precisamente, en este período encuentra la política de seguridad social el principio institucional de unificación que no tuvo durante el Batllismo, obteniendo un anclaje constitucional con la creación del Banco de Previsión Social en 1967.

### 3.3. Periodización

A efectos de facilitar el diálogo con las demás dimensiones a través de las cuales en el proyecto que guía este trabajo se operacionalizan las estructuras territoriales de bienestar (salud, educación, electricidad y vivienda), se ofrece en este apartado una periodización del desarrollo histórico del sistema de seguridad social en Uruguay. Los criterios para la elaboración de esos períodos tienen un carácter predominantemente jurídico e institucional, y observan los avances

legislativos en la materia atendiendo principalmente los siguientes procesos: a. la ampliación de la cobertura sobre los diferentes grupos sociales, enfatizando además si son grupos definidos ocupacionalmente o en términos de contingencias; b. la institucionalización de las unidades encargadas de administrar los seguros; y c. el carácter más o menos descentralizado a nivel institucional de esas unidades, es decir, la existencia o no de un organismo rector.

Para este ejercicio de periodización se utilizaron como fuentes secundarias los trabajos de especialistas en el campo, ya sea provenientes del derecho, la historia, la economía y la sociología. Vale destacar en este punto, por ejemplo, los textos de Jorge Papadópulos (1992), principalmente *Seguridad social y política en Uruguay*; la compilación de Gabriel Bucheli y Silvana Harriett (2009) en *La seguridad social en el Uruguay: contribuciones a su historia*; y las investigaciones de Mariana Sienna (2007), como la sistematización realizada en el documento de trabajo del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración "La evolución del sistema de seguridad social en el Uruguay (1829-1986)".

Como fuentes primarias, por otro lado, fueron relevadas las memorias y boletines de las cajas Civil, de Industria y Comercio y Rural, así como del Banco de Previsión Social desde su institucionalización en 1967, archivadas en la Biblioteca Nacional. Además, se recorrió la legislación que ha regulado esas instituciones, así como su normativa interna.

Los siguientes subapartados identifican entonces cuatro periodos hasta la década de los 70: *los albores*, extendido cronológicamente a lo largo del siglo XIX, y signado por la aparición de normativas asistemáticas de instauración de pensiones, principalmente en beneficio de los oficiales militares actuantes durante las batallas de independencia y consolidación nacional; *la primera institucionalización*, extendida desde 1896 a 1921 y marcada por la aparición de las primeras cajas estatales; *la seguridad social en el Batllismo*, que describe el proceso progresivo de universalización del sistema hacia mediados del siglo XX; y *la creación del Banco de Previsión Social*, que recoge el mayor esfuerzo de centralización institucional del sistema de seguridad social.

### 3.3.1. *Los albores*

Los primeros antecedentes de un sistema de seguridad social en Uruguay pueden ubicarse en las leyes de retiros y pensiones a militares y civiles desde principios del siglo XIX. Estas fueron generadas al mismo tiempo en que el Estado se estaba consolidando, e implicaron la conformación de los primeros grupos de pasivos en el país. Mariana Sienna (2007) cita en ese marco la ley de 1829 (Ley de Pensiones para Inválidos, Viudas y Huérfanos de Guerra) que brindó derechos jubilatorios a integrantes de las divisiones militares desde 1810 que hubiesen quedado inválidos (o a sus viudas e hijos), y la ley de retiro de 1835 para jefes y oficiales con al menos 10 años de antigüedad. En el ámbito civil también se fueron generando leyes de ese tipo, como la de 1838 que brindaba derechos jubilatorios también a empleados civiles.

Fueron los primeros ejemplos de cobertura social del país. Sin embargo, suele considerarse historiográficamente que más que de un espíritu de seguridad social, estas leyes fueron manifestación de “la debilidad del Estado ante las presiones de los grupos sociales y del favoritismo político” (Sierra, 2007, pág. 8). Algunas de las leyes protagonistas de este periodo se resumen en la tabla 1, citada de Harriett (2009, pág. 43).

*Tabla n°1. Panorama legislativo de la seguridad social en Uruguay durante el siglo XIX*

Año	Contenido
1829	Ley que favoreció a los "servidores de divisiones del Estado". Cubría riesgos de invalidez, viudez u orfandad.
1830	La Constitución estableció entre las competencias del Poder Ejecutivo el conceder licencias y arreglar las pensiones de todos los empleados civiles y militares, con arreglo a las leyes.
1835	Ley de regulación de las pensiones indirectas. La pensión se establecía según la antigüedad.
	Ley de retiro para aquellos oficiales y jefes que quedaran fuera del ejército con un mínimo de 10 años de antigüedad, los cuales recibirían una pensión equivalente al número de años que hubieran estado en actividad.
1837	Ley regulatoria de las anteriores. Estableció criterios sobre crecimiento y acumulación de pensiones.
1838	Ley de cobertura en caso de retiro, jubilación y pensión para funcionarios civiles.
1853	Pensión a viudas y militares del cuerpo de inválidos. Leyes ampliatorias de los beneficios a otras categorías. La tropa se mantenía excluida del beneficio de retiros y pensiones, al que accederán en 1919.
1862	
1863	
1873	
1876	Decreto por el cual se estableció que los funcionarios civiles que ingresaran por primera vez a su servicio quedaban excluidos del derecho a jubilación o pensión. Hasta 1904 las jubilaciones fueron concedidas por gracia especial (pensiones graciables).
	Código militar. Estableció normas sobre cobertura de riesgos de invalidez, muerte y vejez. Jefes y oficiales aportarían a un fondo de montepío administrado por Rentas Generales.
1884	
1892	Ley que estableció derecho a beneficios públicos servidos por Rentas Generales para funcionarios policías y miembros del Cuerpo de Bomberos inválidos por actos de servicio, así como para sus viudas y huérfanos.

Fuente: Tomado de Harriett (2009, pág. 43)

Sus beneficiarios formaban parte de los altos grupos militares y civiles con poder de negociación y vínculos estrechos con los grupos políticos, mientras que los grupos bajos (como los soldados), no fueron beneficiarios de coberturas sociales hasta entrado el siglo XX. Fuera de estos grupos sociales especialmente previstos, el acceso a la seguridad social sólo era posible por Ley (o Decreto en los periodos de facto) a través de los cuales se otorgaba una

"pensión graciable" y con fundamento particular en una excepcional y destacada actuación del beneficiario.

Además de la hipótesis de que este primer momento de proliferación de reglamentación sobre la seguridad social supuso la manifestación de la debilidad estatal ante los grupos de presión, Harriet (2011) levanta la tesis de Papadópulos (1992) de que lo que ocurrió fue un uso instrumental por parte del Estado de los seguros para beneficiar su consolidación social.

*El acceso a los distintos programas sociales no se realizó entonces con criterios universalistas sino particularistas, y la incorporación comenzó por los grupos cuyo apoyo era clave para la construcción estatal, con la finalidad de consolidar un elenco represivo estable y un cuerpo funcional con capacidad de extraer, recaudar, generar y administrar recursos públicos. (Harriett, 2011, pág. 2)*

A esta mirada más estado-céntrica de los albores del sistema de seguridad social, Harriett (2009) le contraponen el proceso de configuración durante la segunda mitad del siglo XIX de auxilios prestados por las asociaciones mutuales, fundadas principalmente por trabajadores inmigrantes. Las llamadas sociedades de *socorro mutuo* tenían entre sus características "el ser asociaciones voluntarias sin fines de lucro, en las que los asegurados son a la vez aseguradores y reciben ayudas del fondo común en las situaciones de riesgo establecidas en los estatutos" (Harriett, 2009, pág. 36). Estas sociedades cumplían así funciones de previsión, pero también de asociacionismo y restauración identitaria, sobre todo aquellas cimentadas en procesos migratorios. A su vez, en algunos casos se vincularon también a actividades reivindicativas, siendo consideradas formas pre sindicales de lucha obrera.

En términos de protección social, la actividad por la que de mayor manera se destacaron fue la provisión de servicios de salud. Indica Harriett (2009) en ese sentido que las mutualistas en Uruguay se desarrollaron rápidamente, cubriendo hacia 1912 aproximadamente el 33% de la población uruguaya (pág. 38). Apuntaban sobre todo a grupos de trabajadores identificados por alguna característica de procedencia geográfica (Sociedad Española Primera de Socorros Mutuos, fundada en 1853, Sociedad Francesa de Socorros Mutuos, fundada en 1854, Sociedad Italiana de Socorros Mutuos, fundada en 1862, por ejemplo), alguna característica confesional (Círculo Católico de Obreros, fundada en 1885, Hospital Evangélico, fundado en 1927, por ejemplo), o alguna característica ideológica (Mutualista del Partido Nacional, fundada en 1917, Mutualista del Partido Colorado, desde 1930, por ejemplo).

En el marco de este proyecto, se destaca otro aspecto por el que es de interés este "proto-sistema comunitario" de seguridad social: su extensión fuera de Montevideo hacia el novecientos. Tanto las sociedades fundadas en Montevideo tenían sus expresiones en otras partes del país (muchas veces bajo otros nombres), así como existen indicios muy parciales

actividades de mutualidades en varias localidades del interior<sup>8</sup> y sobre la frontera, entre ellas en Rivera. En ésta última en particular, tuvo la muy distintiva propiedad de estar asentada en la vecina Sant’Ana do Livramento, dando cobertura a sus connaturales residentes a ambos lados de la frontera.

En síntesis, podría entonces identificarse una primera etapa limitada pero temprana de atención a la cobertura social en Uruguay, ya sea a través de las “mutualidades” como del Estado (que en este último registro lo identifica como uno de los países pioneros de América Latina en previsión social), desde esas primeras leyes en 1829 hasta finales de siglo, cuando se empiezan a constituir las primeras cajas de seguridad social, que dan inicio al próximo periodo considerado.

### 3.3.2. *La primera institucionalización*

Esta etapa comprende el periodo delimitado por el año 1896 y el año 1921. El primer hito fue la creación de la Caja Escolar de Jubilaciones y Pensiones. Siguiéron otras categorías de empleados públicos del Estado. A lo largo de la segunda y tercera década del siglo se extendió el consenso en cuanto a crear un seguro que cubriera otros grupos sociales, comenzando por los obreros y empleados de los servicios públicos concesionados a las compañías inglesas (ferrocarriles, agua, telégrafos, gas). Este tipo de legislación que comienza en los albores del siglo XX se considera como un impulso a la universalización y a la consolidación de un verdadero sistema de seguridad social, con los principios de solidaridad intergeneracional que componen el concepto, pese a sus inicios estratificados, clientelistas y beneficios desiguales.

La llamada Ley Ciganda de 1896 creó la Caja Escolar de Jubilaciones y Pensiones que comenzó a otorgar derechos vinculados a la invalidez, la vejez y la supervivencia a maestros y demás actores del Sistema de Instrucción Pública con más de 25 años de servicio y una edad de 45 años para las mujeres y 55 para los hombres.

Iniciado ese proceso de expansión comenzaron a consolidarse otras cajas y, en conformidad a eso, a quedar cada vez más grupos de individuos cubiertos por el incipiente sistema de seguridad social del Uruguay. En 1904 se creó por ley la Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles para los funcionarios públicos que los fue incorporando a través de avances legislativos durante el primer cuarto de siglo (BPS, 2017). En una primera etapa incluyó a trabajadores de los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de las Juntas Económico-Administrativas y Comisiones Auxiliares, así como de la Comisión Nacional de Caridad (Sienra, 2007). Con la ley 7.818 de 1925 se integraron a esa Caja el conjunto de los empleados públicos. En 1939 la Caja Escolar y la Caja de Pensiones Civiles conformarán un patrimonio común y trabajarán como una sola.

---

<sup>8</sup> Barrios Pintos (2009, p. 405) referencia, por ejemplo, que hacia 1916 se habían constituido en Nico Pérez cinco sociedades mutuales: una cosmopolita, dos italianas, una española y otra libanesa.

En 1911 se crea también la Caja de Pensiones Militares (aunque sólo cubrió a jefes y oficiales hasta 1919).

### 3.3.3. *La seguridad social en el Batllismo*

El segundo período de avances significativos en términos de seguridad social en el país se registra con la promulgación de dos leyes de 1919: la Ley de Pensiones a la Vejez, que permitió un gran salto estructural hacia la universalidad introduciendo una posibilidad de cobertura no contributiva a personas inválidas o mayores de 60 años e indigentes; y la Ley promovida por Lorenzo Carnelli, que da lugar a lo que luego será la Caja de Industria y Comercio.

Como se indicó antes, Carnelli era diputado por el Partido Nacional y había sido miembro de la Asamblea Constituyente (1916-1917). Contaba con un respaldo electoral menor aunque significativo. Pero, sobre todo, su importancia radica en que representó el consenso interpartidario en la modalidad de institucionalizar la inclusión de las reivindicaciones por el bienestar que levantaban distintas categorías movilizadas de trabajadores, dentro de un mismo esquema legal de base bismarckiana.

La Caja de Industria y Comercio comenzó siendo la Caja de Empleados y Obreros de los Servicios Públicos, cubriendo en términos jubilatorios y de invalidez a trabajadores de los Ferrocarriles, Telégrafos, Tranvías, Teléfonos, Aguas Corrientes y Gas, hasta el momento empresas privadas. Hacia la tercera década del siglo XX fue abarcando paulatinamente diversos sectores, de la siguiente manera<sup>9</sup>:

*Tabla n°2. Inclusión de sectores a la Caja de Industria y Comercio desde 1919 a 1932*

Año	Sectores incluidos
1919	Ferrocarriles, tranvías, teléfonos, telégrafos, gas
1920	Sociedades mutualistas, diques y varaderos, talleres mecánicos de barcos
1926	Usinas eléctricas particulares, prácticos de ríos y puertos nacionales
1928	Periodistas y gráficos, Sociedades anónimas y similares
1929	Hospitales particulares, personal de los partidos políticos
1930	Empresas de industria y comercio
1931	Peluqueros y ramas anexos, talabarterías y afines

Fuente: Elaboración propia

El golpe de Estado de marzo de 1933, y la subsiguiente Dictadura instaurada por Gabriel Terra, que se legitimaría en una nueva Constitución en 1934 y en una proclamación presidencial para el período 1934-1938, conllevó un cambio radical en la mayor parte de las políticas públicas<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Extraído del Boletín Informativo Oficial Número 3 (junio de 1956) de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Industria y Comercio, elaborado por su Oficina de Información, Prensa y Propaganda.

<sup>10</sup> Su oposición al Batllismo fue muy claramente interpretada, entre otros por el ex Presidente Baltasar Brum (quien se suicidó el día del Golpe) o por Julio César Grauert (ametrallado en la ruta entre Montevideo y Minas por la policía).

El Partido Nacional, dirigido por Luis Alberto de Herrera, fue un aliado clave, tanto en la formulación legislativa como en la legitimación ideológica del “giro conservador” y “corporativista” (Jacob R. , 1983).

Evaluated en el largo plazo y relativizando algunas de sus motivaciones expresas, se identifican continuidades con iniciativas del período previo. Regresado el Batllismo al gobierno con la presidencia de Juan José de Amézaga (1943-1947), se mantuvieron varias de las instituciones creadas en materia de política social<sup>11</sup>. En este periodo terrista (1933-1938) se extendió la seguridad social a través de la cobertura de nuevas categorías ocupacionales principalmente agrupadas en agremiaciones:

*Tabla n°3. Inclusión de sectores a la Caja de Industria y Comercio desde 1933 a 1938*

Año	Sectores incluidos
1934	Patronos (Optativo), subsidio por paro, transporte y anexos, Sociedades culturales y deportivas con personería jurídica, manufactura e importación de tabacos y cigarrillos, gremio de la construcción
1937	Sociedad filantrópica Cristóbal Colón

Fuente: Elaboración propia

La innovación institucional más importante del período, sin embargo, estuvo en el campo del diseño de las instituciones. En diciembre de 1933 fue promulgada la Ley N°9.154 por la que se centralizaron cuatro instituciones: la Caja de Obreros y Empleados del Servicio Público, la Caja Escolar de Jubilaciones y Pensiones, la Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles y el Instituto de Pensiones a la Vejez. El Instituto de Jubilaciones y Pensiones del Uruguay, que subsistiría hasta 1947, unificó el gobierno y la gestión administrativa de las cajas. Esto fue consistente con una parte del diagnóstico contemporáneo sobre las ineficiencias y duplicaciones de entidades públicas en el territorio. También consistente con la ideología conservadora, la Ley suprimió la representación gremial en la dirección. El patrimonio y los fondos se mantuvieron separados; tampoco se modificó ninguno de los aspectos estructurales que habían sido diagnosticados como orígenes del problema. Entre ellos, la incorporación de los despidos al régimen de jubilaciones excepcionales que había llevado a que estos representaran más de la mitad de los beneficiarios de la Caja de Servicios Públicos en 1932 (Bonino, 2009, p. 28).

---

El sobrino de Batlle y Ordoñez, diputado y futuro Presidente, Luis Batlle Berres, junto con otros opositores socialistas, comunistas y blancos independientes, fueron deportados a Argentina.

<sup>11</sup> Por ejemplo, el Terrismo instituyó la atención de salud pública en una única institucionalidad centralizada y con jerarquía ministerial, una decisión que recién fue revertida con la creación del servicio descentralizado ASSE en 2007 (Ley N°18.161). La política de infancia y adolescencia instaurada por el Código del Menor fue recién revisada en 2004, con la aprobación del Código de la Niñez y la Adolescencia. La Educación Secundaria, creada como ente autónomo en 1935, no fue reformada hasta la Ley 14.101 de 1973.

El período de transición que representó el Gobierno de Baldomir (1938-1942), concluido con un nuevo Golpe de Estado y una nueva Constitución (de 1942), y el Gobierno de Amézaga (1943-1947) no generaron cambios sustantivos en la Seguridad Social. El consenso básico permitió extender la cobertura a nuevas categorías.

*Tabla n°4. Inclusión de sectores a la Caja de Industria y Comercio desde 1939 a 1947*

Año	Sectores incluidos
1939	Enseñanza primaria privada
1940	Creación del Carnet de Trabajo
1941	Patronos (obligatorio)
1942	Servicio doméstico, Liga Uruguaya contra la Tuberculosis
1943	Hogares para niñas
1946	Porteros de apartamentos, sociedades rurales, vendedores de diarios y revistas

Fuente: Elaboración propia

En 1947, encabezado por el presidente Tomás Berreta, se inició un nuevo proceso de descentralización. Entre las razones de ese proceso se mencionaban “los problemas que la centralización de 1933 había ocasionado: supresión de la representación tripartita, cercenamiento de la autonomía, entolecimiento de la gestión e ineficiencia del servicio, así como problemas financieros” (BPS, 2017).

Con el fallecimiento de Berreta cinco meses después de haber asumido, el Poder Ejecutivo quedó encabezado por su vicepresidente, Luis Batlle Berres. Su impronta personal e ideológica marcará la disputa política y la acción del estado hasta 1958, al punto de que el período se haya designado también con el término de “luisismo” (Arias, 2018; D’Elía, 1982). Una de las primeras acciones del nuevo gobierno fue enviar un proyecto para suprimir el Instituto creado por Terra y regresar a un diseño descentralizado de la seguridad social. La iniciativa fue apoyada por un pacto parlamentario integrado por el Batllismo y también por el sector Herrerista, siendo contestada por la Unión Cívica, los Socialistas y el Partido Nacional Independiente. La Ley N°11.034 suprimió el Instituto y creó en su lugar tres Cajas: Industria y Comercio; Civil, Escolar y Servicios Públicos; y Pensiones a la Vejez, Jubilaciones y Pensiones Rurales, Personal de Servicios y Afines (Köster, 2011). La mayor crítica al cambio fue que derivaba de un “reparto de los 15 cargos de los tres directorios” entre los pactistas. La descentralización en la dirección no implicó, de nuevo, modificaciones estructurales, sino que los principios para extender la ciudadanía social siguieron apoyados en su fundamento bismarckiano. Así, en 1953 se incorporan a la Caja de Industria y Comercio los siguientes sectores: la enseñanza científica, artística, comercial, industrial y técnica, la enseñanza privada en centros poblados y medios rurales, el gremio profesional del teatro, los corredores de venta y compra de inmuebles, los laboratorios de análisis clínicos y consultorios radiológicos particulares, el servicio a bordo de aeronaves de matrícula uruguaya, de transporte de pasajeros, carga o correspondencia. Y en 1954, el gobierno envió al Parlamento un proyecto

de Ley de apenas 3 artículos, que instaure la universalización del derecho a la jubilación por parte de los trabajadores del sector privado, superando el principio que había estado vigente desde el Batllismo temprano de la incorporación segmentada por categoría ocupacional o gremial.

*Artículo 1 de la Ley 12.138. Decláranse incorporadas al régimen de pasividad que administra la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Industria y Comercio, leyes de 11 de enero de 1934, 3 de enero de 1941, sus modificativas y concordantes, a todas las personas que ejerzan actividades lícitas remuneradas y que no estén comprendidas por otros regímenes jubilatorios. Mantiénese no obstante la excepción establecida en la ley N° 10.646, de 12 de setiembre de 1945.*

La Caja de Industria y Comercio pasó a ser así la entidad de mayor cobertura en términos de volumen, al incluir genéricamente al sector privado. Indica Papadópulos (1992) respecto a este hito que:

*Antes de 1954, prácticamente, ya habían sido incorporado todos los trabajadores al sistema previsional. Sin embargo, la ley 12.138 marca un punto de inflexión en la historia de la legislación previsional. En efecto, si bien posteriormente se realizarían algunos movimientos legislativos que privilegiarían algunas situaciones particulares, esta ley cierra el ciclo de la incorporación fragmentada de los trabajadores al sistema previsional y marca el punto en el cual la inclusión al mismo deja de ser “privilegio relativo” de ciertas categorías ocupacionales para transformarse en derecho universal. (Papadópulos, 1992, pág. 44)*

Hacia mediados de siglo la seguridad social en Uruguay tenía entonces características sistémicas y de universalidad sobre los riesgos de vejez, invalidez y muerte (Sienra, 2007), con el desarrollo progresivo de las cajas y con los diversos avances legislativos. Sin embargo, otras contingencias como la maternidad, la enfermedad y el desempleo no estaban igual de cubiertas, largamente iniciada la segunda mitad del siglo XX (Sienra, 2007). Esta constitución progresiva, descentralizada, por grupos sociales y orientada por intereses de grupos de presión y partidos del sistema de seguridad social en Uruguay ha hecho que se lo identificara en más de un análisis como pionero pero estratificado y desigual. La tabla 5 resume las leyes que fueron constituyendo y ampliando el sistema durante el siglo XX, hasta la creación del BPS en 1967.

*Tabla n°5. Panorama legislativo e institucional de la seguridad social en Uruguay durante el siglo XX, hasta la creación del BPS*

Año	Contenido
1896	Ley Ciganda: Caja Escolar de Jubilaciones y pensiones: fondo para maestros de escuela con 55 años de edad (45 para las mujeres) y 25 de servicio
1904	Caja de jubilaciones y Pensiones Civiles
1911	Caja de Pensiones Militares
1919	Ley de pensiones a la vejez
	Ley Carnelli: Caja de empleados y obreros de los servicios públicos (desde 1934: Caja de industria y comercio)
1923	Caja del Jockey Club
1925	Caja bancaria y bolsa de comercio
1934	Las cajas de Empleados y Obreros de los Servicios Públicos, Civil, Escolar y el Instituto de Pensiones a la Vejez pasan a formar parte del <b>Instituto de Jubilaciones y pensiones del Uruguay</b>
1941	Caja Notarial
1943	Caja de trabajadores rurales (como una sección del Instituto de Jubilaciones y pensiones del Uruguay)
1944	La caja de trabajadores rurales se convierte en un nuevo organismo denominado Caja de Trabajadores Rurales y Pensiones de la Vejez
	Se crea la caja de compensación de la industria frigorífica (caja paraestatal que se ocupaba de la cobertura del riesgo de desocupación)
1945	Se crea la caja de compensación de Barracas de Lana, Cuero y Afines
1948	Se deroga la ley que organizó el Instituto de Jubilaciones y Pensiones del Uruguay. La estructura del sistema pasa a ser la siguiente: a) Caja de Industria y Comercio, b) Caja civil, Escolar, Servicios Públicos y afines, c) Pensiones a la Vejez, Trabajadores Rurales, Personal de Servicio y Afines.
1950	La caja de Pensiones a la Vejez, de Jubilaciones y Pensiones Rurales, personal de Servicio y Afines pasa a denominarse Caja de Jubilaciones y Pensiones de los Trabajadores Rurales y Domésticos y de Pensiones a la Vejez
1950	Se crea el Consejo Central de Asignaciones Familiares
1954	Caja profesional de Jubilaciones y Pensiones (paraestatal con representación del Estado, patronos y obreros)
1958	Ley 12570 que crea un seguro de paro con carácter obligatorio, administrado por la Caja de Industria y Comercio (tenía antecedentes en leyes de 1934 y 1940)
1966	Se crea la caja de compensación de la Industria frigorífica del interior
1967	<b>Creación constitucional del Banco de Previsión Social (BPS)</b> , que centraliza las Cajas de Industria y Comercio, Rural y Civil (no alcanza a las cajas paraestatales ni a la Caja Militar)

Fuente: Elaboración propia en base a Sienna (2007), Harriett (2009) y Papadópulos (1992)

En paralelo a la consolidación de instituciones estatales de seguridad social, durante la primera mitad del siglo XX también fueron proliferando cajas privadas (paraestatales), con la Caja Bancaria y Bolsa de Comercio como pionera en 1925, la Caja Notarial en 1941 y la Caja Profesional de Jubilaciones y Pensiones en 1954. La *paraestatalidad*, de acuerdo a Papadópulos (1992), tenía que ver con que

*conforman su directorio con integrantes de sus respectivas asociaciones profesionales y una representación del Poder Ejecutivo, administran fondos autónomos con una independencia muy amplia del Estado. Este actúa como fiscalizador e inclusive contribuye con aportes, pero no administra. Pude afirmarse que estas Cajas son instituciones gremiales privadas con fines públicos. (Papadópulos, 1992, pág. 45)*

A su vez, hacia mediados del siglo XX y cuando la cobertura social ya se encontraba prácticamente universalizada, se comienza a ampliar de forma estratificada el tipo de cobertura planteada, extendiendo la provisión desde su base en los derechos jubilatorios y las pensiones por invalidez y supervivencia a otro tipo de derechos: los seguros de desocupación en el marco de la Caja de Industria y Comercio o a través de cajas especiales de compensación (como la de la industria frigorífica en 1944 o la de barracas, lanas, cueros y afines en 1945). En un sentido parecido se creó institucionalidad, sobre todo paraestatal, para la provisión de asignaciones familiares. Esto se consolidó en 1943 con la inclusión de la implementación de las Asignaciones Familiares en la legislación que creó los Consejos de Salarios, y cuyos servicios en 1950 desplazaron al llamado Consejo de Asignaciones Familiares (Bucheli, 2009). En ese año, además, comenzaron a observarse algunas leyes referidas a derechos por maternidad, como la imposibilidad del despido y un primer subsidio por maternidad (Sierra, 2007).

El panorama de la seguridad social hacia 1955, por lo tanto, estaba protagonizado a nivel institucional por el trabajo paralelo de las tres cajas estatales consolidadas hacia mediados de siglo: la Caja Civil, la Caja de Industria y Comercio y la Caja Rural. Cada una de ellas tenía su propio fondo de financiación y su propia estructura institucional, a la vez que procesos de descentralización territorial de diverso alcance.

#### *3.3.4. La creación del Banco de Previsión Social*

El siguiente punto de importancia durante este periodo lo constituye lo que es actualmente un hito fundamental en la historia del sistema de seguridad social uruguayo: la reforma constitucional de 1967, que en su artículo 195 declaró la creación del Banco de Previsión Social “*con carácter de ente autónomo, con el cometido de coordinar los servicios estatales de previsión social y organizar la seguridad social, ajustándose dentro de las normas que establecerá la ley que deberá dictarse en el plazo de un año*”. Las tres cajas pasaron así a integrarse al novel BPS, cuya estructura administrativa incluía un directorio central del que dependía una secretaría general, una gerencia general técnica de la seguridad social y tres gerencias correspondientes a cada una de las cajas con actuación hasta el momento: gerencia general caja de la industria y comercio, gerencia general caja civil y escolar, y gerencia general caja de los trabajadores rurales y domésticos.

El directorio, a su vez, estaría integrado por cuatro miembros elegidos por el Poder Ejecutivo, un miembro electo por los afiliados activos, un miembro electo por los afiliados pasivos y un miembro electo por las empresas contribuyentes. Supuso un esfuerzo de organización y centralización del sistema de seguridad social, con miras a su real universalización.

Este esfuerzo de centralización, así como había ocurrido con el previo de los años 30, respondía a una situación de crisis económica del sistema previsional, que no podía ser gestionada por la institucionalidad existente dada su marcada descentralización, generada por la progresiva integración de grupos sociales y la progresiva consideración de tipos de riesgos, “que llevó a una multiplicidad de instituciones estatales, paraestatales y privadas” (Bucheli, 2009, pág. 117). Esta crisis tenía las siguientes características, enumeradas por Bucheli (2009) siguiendo diversos trabajos en el área: la forma desordenada bajo la cual fue construido el sistema, que generó incoherencias, procedimientos duplicados y dificultó los controles; la consecuente ineficiencia de su administración; cierto diagnóstico de “generosidad” en la constitución de sus beneficios; directorios partidizados que propiciaban prácticas clientelistas; el envejecimiento de la población; la práctica evasiva para los aportes (estimada en un 20%), y la desvalorización de las reservas debido a la inflación (Bucheli, 2009, pág. 118).

La propuesta de creación de un Banco de Previsión Social se fue consolidando así desde aproximadamente 1958, y se logró mediante reforma constitucional en el citado hito de 1967. La fundamentación dada legislativamente a esa creación institucional tenía como elemento central que:

*Para garantizar los derechos jubilatorios, tal como estaba establecido en la carta magna desde 1934, el Estado debía asegurar una organización eficiente de los institutos públicos encargados de su prestación. Esa eficiencia requería de la aplicación de tres elementos básicos: la **organización bancaria** de los servicios, el carácter preceptivo de **servicio autónomo** de la nueva institución, y la integración en su directorio con **mayoría de los usuarios**. (Bucheli, 2009, pág. 121)*

El proceso de creación del BPS, que llevó una larga discusión posterior para su reglamentación efectiva, y una pronta paralización por el advenimiento de la dictadura cívico-militar que lo sustituyó por una Dirección General de Seguridad Social (DGSS), dependiente de la dirección del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (vigente hasta la reinstitucionalización del BPS en 1986), puede ser catalogado como unificador pero incompleto, en tanto ese esfuerzo no incluyó ni a las cajas paraestatales ni a las Cajas Militar y Policial (Sierra, 2009, pág. 83).

Se replica a continuación un cuadro (tabla 6) elaborado por Sierra (2009, pág. 68) en base a Ermida Uriarte y Grzetch (1991), que presenta la configuración institucional del sistema de seguridad social en Uruguay a finales de los años 60, luego de la creación del BPS, y hasta su sustitución en 1979.

Tabla n°6. Sistema de seguridad social en Uruguay entre 1967 y 1979

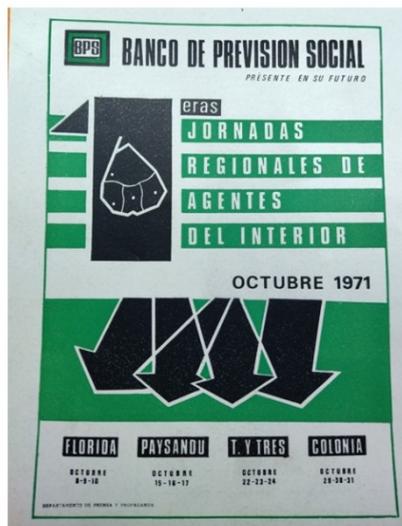
Tipo de riesgo	Tipo de organismo	Organismo
Vejez, invalidez y muerte	Estatal	Banco de Previsión Social
		Caja de Retirados y pensionistas Militares
		Caja de Jubilaciones y Pensiones Militares
	Paraestatal	Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias
		Caja de Jubilaciones y Pensiones Notariales
		Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios
	Privado	Caja de Jubilaciones, Pensiones y Subsidios para Empleados Permanentes del Jockey Club
		Caja de Jubilaciones, Pensiones y Subsidios para Empleados por Reunión del Jockey Club
Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales	Estatal	Banco de Seguros del Estado
Desocupación	Estatal	Banco de Previsión Social (La Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Industria y Comercio tenía a su cargo la administración de un régimen general de seguro de paro.
		Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a través de su dependencia SENADEMP
		Caja de compensaciones por desocupación en la Industria Frigorífica de Montevideo. Servicio descentralizado pero intervenidos por el Poder Ejecutivo
		Caja de compensaciones por desocupación en las barracas de lana, cuero y afines. Servicio descentralizado pero intervenidos por el Poder Ejecutivo
	Paraestatal	Caja de compensaciones por desocupación de la industria frigorífica del interior. Persona pública no estatal, aunque intervenida por el Poder Ejecutivo.
		Comisión administradora de los servicios de estiba (case). Persona pública no estatal, aunque intervenida por el Poder Ejecutivo
	Privado	Seguros de desocupación de empresas privadas y bolsas de trabajo
Enfermedad común	Estatal	Administración de los Seguros Sociales por Enfermedad (ASSE)
	Privado	Numerosos seguros convencionales de enfermedad y cajas de auxilio
Prestaciones familiares		Consejo central de asignaciones familiares. Órgano paraestatal, aunque intervenido por el Poder Ejecutivo
		Cajas de compensaciones de asignaciones familiares, intervenidas por el Poder Ejecutivo

Fuente: Tomado de Sienna (2009, pág. 68)

### 3.4. La localización territorial fuera de Montevideo de las cajas estatales a mediados del siglo XX.

Las vicisitudes institucionales seguidas a lo largo de este capítulo han tenido explícitamente en su constitución un carácter estratificado en términos de grupos sociales a los que apuntan, o de riesgos que pretenden cubrir, pero no a nivel explícito de aplicación geográfica. Sin embargo, en su proceso de implementación puede notarse, en consonancia con la estructura macroencefálica del país, el marcado carácter centralizado y montevideoano de estas instituciones, principalmente en su dimensión burocrática (dónde estaban emplazadas sus oficinas, dónde se podían realizar los trámites de reclamo de los derechos, dónde se podía efectuar el cobro de las prestaciones). Es prueba de eso el esfuerzo observado a través de los boletines de mediados de siglo XX de las Cajas estatales, principalmente la Caja Civil y la Caja de Industria y Comercio por posibilitar la ejecución automática de ciertos trámites en sus oficinas fuera de Montevideo; así como la organización a principios de los 70, ya en el ámbito del BPS, de jornadas y congresos regionales en el interior del país. Las imágenes incluidas a continuación presentan extractos de boletines de la Caja Civil (BPS, 1972) y de memorias del BPS (BPS, 1971) en el sentido de los procesos referidos.

*Ilustración 1. Extractos del boletín N°7 de la Caja Civil (BPS,1971)*



En términos concretos de descentralización geográfica, teniendo en cuenta un indicador mínimo: existencia de una sucursal de la Caja Civil o la Caja de Industria y Comercio<sup>12</sup> en algún poblamiento fuera de Montevideo, hacia 1956 es posible identificar a través de boletines institucionales (Caja de Industria y Comercio, 1956; BPS, Boletín de la Caja Civil N°1, 1971) un total de 40 localidades con indicios de presencia institucional de alguna de esas Cajas.

Dentro de ese grupo de localidades se encuentran las 18 capitales departamentales, únicos poblamientos del interior del país que tenían hacia mediados del siglo XX sucursales de la Caja Civil. En todas ellas, además, existía una sucursal de la Caja de Industria y Comercio. En las 22 localidades restantes había únicamente sucursales de esa última caja, y amplían la cobertura en otras ciudades no capitalinas para los siguientes departamentos: Canelones (aparecen sucursales en Las Piedras, Santa Lucía, Pando y Tala), Cerro Largo (aparece una sucursal en Río Branco), Colonia (Juan Lacaze, Carmelo y Rosario), Durazno (Sarandí del Yí), Florida (Sarandí Grande y Fray Marcos), Lavalleja (Batlle y Ordóñez), Maldonado (San Carlos, Piriápolis y Aiguá), Paysandú (Guichón), Río Negro (Young), Rivera (Minas de Corrales), Rocha (Lascano), Soriano (Dolores), Tacuarembó (Paso de los Toros), y Treinta y Tres (Pueblo Olimar).

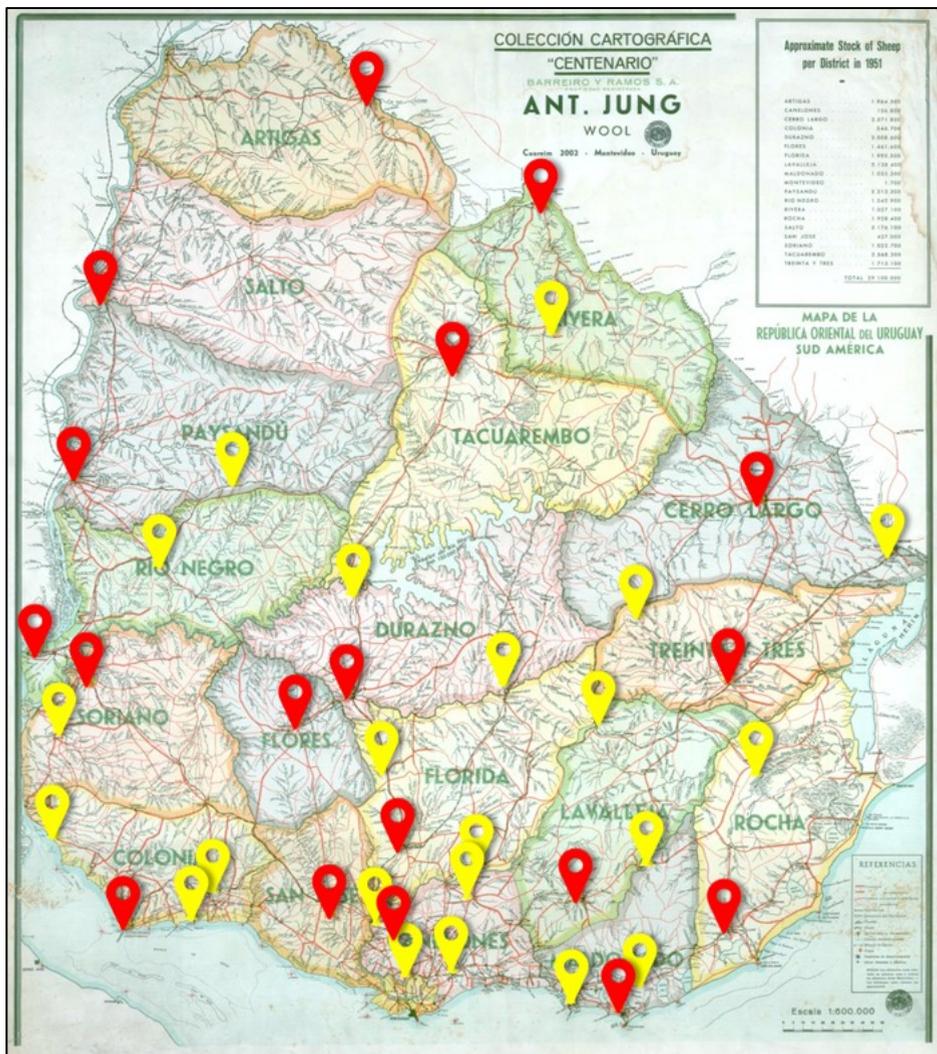
El mapa n°1 presenta, sobre una producción cartográfica cercana a la época de estudio (Barreiro & Ramos, 1960), la localización geográfica de cada una de las sucursales de las Cajas Civil o de Industria y Comercio identificadas en 1956. Se marcan en gris oscuro aquellas localidades donde se pudo rastrear la presencia de ambas cajas (las capitales departamentales) y en blanco las localidades con únicamente agencias de la Caja de Industria y Comercio.

Interesa en este punto observar algunas particularidades de ese conjunto de localidades en el marco de las propiedades que el proyecto que enmarca este documento ha priorizado en su análisis territorial; por ejemplo, la tipología fundacional de localidades desarrollada en Fernández, Vanoli y Wilkins (2022). En esa publicación anterior, como variable antecedente del esquema hipotético que vincula las estructuras territoriales de bienestar con los niveles de pobreza de las diferentes localidades y sus dinámicas migratorias, el equipo de investigación construyó una tipología fundacional de los poblamientos para capturar la heterogeneidad institucional, urbana y social que los constituyó como centros urbanos.

---

<sup>12</sup> Se excluye la Caja Rural de esta consideración por tres razones: fue la última en fundarse (1944), por lo que a mediados del siglo XX aún estaba en proceso de consolidación; no se encontraron registros del emplazamiento territorial concreto de sus sucursales; y porque se relevaron indicios en sus boletines institucionales de un proceso de cierre de algunas de sus sucursales por falta de recursos humanos desde mediados de los años 70. A comienzos de esa década se tiene registro de que existían aproximadamente 80 sucursales de la Caja Rural en el interior del país.

Mapa n°1. Geolocalización de las sucursales de la Caja Civil (puntos en gris oscuro) y de la Caja de Industria y Comercio (todos los puntos) en el interior del país en 1956



Fuente: Elaboración propia sobre mapa de Barreiro y Ramos (1960)

De esa manera, se clasificaron las localidades en *indianas*, cuando hubiesen sido fundadas en base a las Leyes de Indias del periodo colonial; *liberales*, cuando habiendo sido fundadas por agentes privados entre 1865 y 1911 transitaron algún periodo de legalización y reconocimiento estatal; e *informales*, cuando habiendo sido fundadas por agentes privados también en el periodo liberal, no transitaron un proceso de legalización formal. Dentro de las localidades informales, a su vez, se identificó el subtipo *rancheríos* para clasificar a aquellas localidades surgidas principalmente a finales del siglo XIX y caracterizadas por la alta pobreza de sus habitantes, la precariedad de sus viviendas, y una baja o nula institucionalización y planificación urbana.

Cuando se observa la distribución del grupo de localidades que en 1956 contaban con la presencia de una sucursal o agencia de la Caja Civil o la Caja de Industria y Comercio se ve que el 42% correspondía a localidades indianas, cuando el peso en el total de localidades de esa categoría para 1963 era menos al 2%. Ese porcentaje, no obstante, es más cercano al peso de las localidades indianas dentro del grupo de poblamientos de más de 5 mil habitantes. De hecho es relevante que el 78% de las localidades con presencia de alguna de las dos cajas estatales consideradas corresponden a centros urbanos de ese tamaño poblacional. Si a las localidades indianas se le suman otras localidades de fundación estatal (ya sean mediante petición o por razones militares), ese porcentaje aumenta al 60%.

Cuando se observan únicamente las localidades no capitalinas, es decir, el conjunto de 22 poblamientos donde hacia 1956 se encontraba emplazada la Caja de Industria y Comercio, se advierte que el 36% corresponde a localidades indianas o estatales no indianas, un 35% corresponde a localidades liberales u otras formales, y aproximadamente un 28% corresponde a localidades informales (Juan Lacaze, Sarandí Grande, Fray Marcos, Aiguá, Minas de Corrales y Paso de los Toros). A su vez, aparecen nueve localidades menores a 5 mil habitantes, cuatro de ellas de entre 3 mil y 5 mil habitantes (Tala, Río Branco, Piriápolis y Guichón), cuatro de ellas de entre 1.5 mil y 3 mil habitantes (Batlle y Ordóñez, Aiguá, Minas de Corrales y Pueblo Olimar), y una de ellas con menos de 1.5 mil habitantes (Fray Marcos).

### 3.5. Conclusiones

El recorrido realizado hasta este punto permite concluir que, hacia mediados del siglo XX, previo al censo de 1963, en Uruguay se estaba consolidando en su universalización un sistema de seguridad social que a lo largo del siglo XIX y principios del XX había tenido desperejos avances centrados en la cobertura de grupos sociales específicos y riesgos principalmente de largo plazo (invalidez y vejez). La ley de 1919 que postula la pensión no contributiva a la vejez, así como la institucionalización de la cobertura general al trabajo privado de la Caja de Industria y Comercio en 1954 son identificados como los hitos que terminan de convertir el conjunto de seguros existentes en un sistema con pretensiones universalistas.

En términos institucionales el sistema se ha caracterizado, conforme a su avance desperejo, por la proliferación de organismos encargados de diferentes secciones o grupos, y ya había sido destinatario, antes de que el siglo XX pisara la década de los 70, de varios intentos de centralización institucional: los esfuerzos de corto éxito de Terra en el 34 y la constitucionalización del BPS en el 67. En ambos casos, las razones fueron principalmente su inestabilidad financiera y las acusaciones de clientelismo.

La mitad del siglo XX recibió entonces al sistema en ese desorden institucional pero con una fuerte voluntad de clarificación de sus procedimientos y de unificación. De ese esfuerzo son resultado las entusiastas campañas de comunicación generadas por las tres cajas durante la década de los 60, con varios boletines anuales, instructivos y elementos de propaganda. En esa época se observan registros también de una preocupación por la cobertura institucional en el interior del país, intenciones de regionalización, y un marcado objetivo de tener una presencia mayor en los departamentos no capitalinos para fiscalizar la recaudación pero también para facilitar la realización de trámites por parte de las personas beneficiarias y el cobro. No obstante esto, hacia 1956 el emplazamiento físico de las cajas estatales no rurales en localidades fuera de Montevideo era tímido, contando las 18 capitales y otras 22 restantes, prioritariamente ciudades de más de 5 mil habitantes. Hay registros, sin embargo, de que hacia los 70 este grupo ya alcanzaba las 63 localidades.

Se deja aquí planteada la limitación de haber analizado la cobertura territorial de las cajas estatales con un único indicador de localización física. Queda planteado para próximas etapas de este estudio la constitución de indicadores más complejos que puedan enriquecer el análisis sobre el alcance descentralizado de las instituciones de seguridad social en Uruguay, incorporando propiedades relacionadas a la calidad del servicio brindado (tipo de trámites, posibles, dimensiones consideradas en cada una de las sucursales, entre otros), así como al proceso de localización del organismo en cada localidad (una visión de proceso), lo que es fuente privilegiada de información sobre cómo se explica la heterogeneidad en las estructuras de bienestar de las diferentes localidades, en un país aparentemente homogéneo y con un fuerte alcance territorial de las iniciativas del gobierno central.



## 4. La atención pública de la salud en el interior de Uruguay a mediados del siglo XX<sup>13 14</sup>

*Tabaré Fernández Aguerre*

### 4.1. Presentación

Este trabajo tiene por objetivo presentar una primera descripción sobre las prestaciones de salud pública a nivel de las localidades del Uruguay, a mediados del siglo XX. Entre las prestaciones de salud, interesan aquellas que bastantes años después de este período, más precisamente en la Conferencia de Alma Ata de 1976, fue conceptuada como atención primaria de salud. Quedan por fuera los servicios de internación, cirugía, odontología salud mental, especialidades, paraclínica, vacunación y también la atención a los pacientes infecciosos. Esta exclusión no es menor: la tuberculosis, tanto en niños como en adultos, representaba un tema dramático para la sociedad de la época, dada la difusión comunitaria de la enfermedad, su asociación con condiciones de pobreza y con hábitos insalubres (consumo de tabaco).

El proyecto focaliza el ajuste de modelos estadísticos en las localidades intermedias y pequeñas del país, entendiéndose por tales aquellas que no eran “capitales” departamentales. También se excluye al Departamento de Montevideo. En total, se incluyen 1000 localidades bajo este concepto. Por razones que irán quedando claro en el desarrollo del trabajo, el despliegue del vector salud en los primeros periodos de acción prestadora del Estado Social, siguió el ordenamiento territorial constitutivo del Estado Liberal: esto es, la división por departamentos y la preminencia institucional de las capitales, sobre otras localidades aún cuando pudieran tener mayor población.

---

<sup>13</sup> El relevamiento de la información normativa del Ministerio de Salud Pública contó con la colaboración de Mery Berniger Bavastro, estudiante de la Licenciatura en Sociología (FCS-Udelar).

<sup>14</sup> Agradezco los comentarios hechos por dos especialistas a la versión preliminar del documento.

Las fuentes de información utilizadas para este trabajo son los Presupuestos, primero de la Asistencia Pública Nacional y luego del Ministerio de Salud Pública<sup>15</sup>. Tal como refieren Azar et al (2009), esta fuente constituye la expresión material más nítida del compromiso de los poderes del Estado en desarrollar acciones públicas de bienestar asignando rubros determinados a programas y localidades específicas. El cambio en el régimen fiscal verificado en los años 30 conllevó a que la información detallada sobre cargos de asistencia dejara de estar en el texto mismo de la ley presupuestal (bajo la forma de “planillados”) y pasara a estar contenida en documentos anexos. La colaboración del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas fue fundamental para acceder y relevar estos anexos a los Presupuestos de 1931, 1944 y 1956. Dos Ordenanzas del Ministerio del año 1954, una instituyendo las “circunscripciones” y otra los “traslados” de pacientes, proporcionaron el listado básico de los centros de salud con el cual se realizan las descripciones. La obra de José Pedro Barrán sobre Historia de la Medicina publicada en tres tomos, constituyó otra fuente de información dado el detalle incluido sobre fundaciones y financiaciones de los hospitales en el siglo XIX, así como de otras instituciones de salud creadas antes del Batllismo.

## 4.2. Marco de referencia teórico

Conceptuamos la provisión territorial de salud en tres ejes: uno relativo al diseño institucional, otro relativo a la construcción de relaciones sociales y un tercero de espacio de representación. El primero remite fundamentalmente a la creación y atribuciones de nuevas agencias estatales, el establecimiento de las titularidades de los usuarios y la distribución presupuestal. El adjetivo *institucional* es constitutivo en relación a la *producción social del espacio* (Lefebvre, 2013 [1974]) en cuanto a los esquemas cognitivos e interpretativos; conforman los “mapas” de los actores. El segundo eje refiere a la transformación en territorio por la localización física de una agencia que implica no solo una “inversión edilicia” sino un cambio en las relaciones sociales, en la estructura social local. El tercer eje de la provisión en clave territorial refiere a la constitución (o negación) de un espacio de representación de intereses, de voces, una arena para los actores, locales y supralocales, sus coaliciones y sus enfrentamientos.

*En verdad, el investigador tiende a pensar que el proceso de construcción del Estado moderno en Uruguay, si se basó en el monopolio de la coacción física por parte del Gobierno y en la montevideanización cultural del interior a cargo de la escuela vareliana, también halló un puntal clave en la medicalización, pues esta fue vivida por el habitante rural como otra faz más de su montevideanización cultural [...]. (Barrán, 1992, p. 173)*

---

<sup>15</sup> Agradezco Camilo Martínez del PHES/FCS, a Paola Azar del Área de Historia Económica del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración por la gentileza en darnos acceso a los documentos presupuestales.

El esquema de análisis es tributario de la tesis, que tiene su origen en la Historial Social de la construcción del Estado en Uruguay, y a la cual pretende hacer un aporte de las especificidades territoriales. En este trabajo buscaré ampliar esta tesis en una segunda dirección, considerando del punto de vista de la economía política del bienestar (Marshall, 1950; Esping-Andersen, 1993).

Ahora bien, la descripción de la provisión pública del servicio de salud en Uruguay, existente en las localidades del Uruguay a mediados del siglo XX, objetivo de este trabajo, constituye un desafío metodológico, teórico y epistemológico, más propio de un programa académico de largo aliento que de un proyecto a término. Primero metodológico, porque la información requerida aún está dispersa en archivos varios, publicaciones de varia especie, o debe ser recabada en forma de testimonios. Segundo, teórico, porque se constata escasez de estudios previos en clave de economía política del bienestar, sean monográficos, diagnósticos o prospectivos, y en consecuencia, las hipótesis son aún rudimentarias. Tercero, porque los conceptos de “atención de salud”, de “salud pública” y de “derecho a la salud” que usamos *naturalmente* en la tercera década del siglo XXI, tienen su historia, y por tanto, es de reconocer que podría ser un error sistemático (King, Keohane, & Verba, 2000) aplicarlos retrospectivamente para evaluar la prestación de salud un siglo atrás. De los tres desafíos, el epistémico ha sido el más importante aunque también el último en emerger.

#### 4.2.1. *Bienestar y atención primaria de salud*

La atención de la salud constituye un segundo pilar o arena clásica en los estudios sobre los regímenes de bienestar. La herencia doctrinaria y política aquí le corresponde al economista británico William Beveridge, quien coordinó la presentación en 1942 de un Reporte titulado “*Social Insurance and Allied Services*”. Fue la base de la conformación para 1948 del Servicio Nacional de Salud en el Reino Unido por parte del gobierno de Clement Attlee. La financiación de los derechos universales a las prestaciones de salud fueron financiados por rentas generales, en lugar de por contribuciones previas fundamentadas en contratos de trabajo.

En este proyecto, nos focalizaremos en la atención primaria de salud (APS) registrando las agencias especializadas creadas para la prestación de los servicios de salud comprendidos en su definición, su distribución en el territorio, las normas relativas a los derechohabientes y la financiación. La delimitación precedente del vector salud en la estructura de bienestar depende en primer lugar del propio concepto de APS. En el sentido más consensuadamente interpretado, no fue hasta la Declaración final de la Conferencia Internacional de Alma-Ata en 1976 que se hizo universal una definición programática y a la vez funcional:

*La atención primaria de salud es la asistencia sanitaria esencial basada en métodos y tecnologías prácticas, científicamente fundados y socialmente aceptables, puesta al alcance de todos los individuos y familias de la comunidad mediante su plena participación y a un costo que la comunidad y el país puedan*

*soportar, en todas y cada una de las etapas de su desarrollo con un espíritu de autorresponsabilidad y autodeterminación. La atención primaria forma parte integrante tanto del sistema nacional de salud, del que constituye la función central y el núcleo principal, como del desarrollo social y económico global de la comunidad. Representa el primer nivel de contacto de los individuos, la familia y la comunidad con el sistema nacional de salud, llevando lo más cerca posible la atención de salud al lugar donde residen y trabajan las personas, y constituye el primer elemento de un proceso permanente de asistencia sanitaria. (WHO, 1978, p. VI).*

Este recorte confronta algunas dificultades. Es estrictamente cierto que, sobre la interpretación de esta definición programática, hubo y hay diferentes interpretaciones, fundamentalmente asociadas al adjetivo “primaria” (Rovere, 2012). Para una parte de la literatura, por primaria se debe entender “elemental”, “primera” y “general”, correspondiéndose a aquella asistencia que se realiza en forma externa en centros de salud distribuidos en el territorio, no centralizados, pero que incluyen acciones de diagnóstico, prevención, curación y rehabilitación, y que deben realizarse en beneficio de la población de un barrio, una localidad o área de influencia. Por lo tanto, por APS podrían interpretarse las prestaciones disponibles en forma estándar en aquellos centros de salud que reciben el nombre de “primarios” o de “policlínicas”. También debería inferirse que los centros de salud de mayor complejidad, y que tienen consulta de especialidades o internaciones, por ejemplo como serían los “centros auxiliares”, *también* cuentan con prestaciones de APS.

#### 4.2.2. *Historicidad del concepto “atención de salud”*

Ahora bien, la atención de la salud como objeto (objetivo, meta) de la política pública difícilmente escape de la contextualización y delimitación de la historia; es decir, es una noción *histórica* y como tal ha variado en forma significativa. Obsérvese que a nivel internacional recién para 1976 fue aprobada una definición programática vinculante para los estados miembros de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Ahora bien, ¿en qué medida la atención de salud previa a esa fecha, en los años 50 y 60, se definía por parte de los oferentes y/o podría comprenderse desde la investigación, como APS? La respuesta no es sencilla. Por lo pronto, el diagnóstico y propuesta hecha por Royol (1969) no utiliza en todo el texto el término “atención primaria de salud”, aunque ese significado puede encontrarse implícitamente en distintas partes de su trabajo.

La historia de la medicina en Uruguay hace consenso en que hasta la década de 1930, incluso el término salud pública tenía un alcance más limitado que hoy en día. Más aún, el concepto (y organización) de “hospital” fue variando a lo largo del siglo XIX: basta recordar que durante los primeros diez años de establecida la Facultad de Medicina de la Universidad de la

República, el Hospital de Caridad no permitió el ingreso de estudiantes a sus salas para hacer sus prácticas (Barrán, 1992).

En consecuencia, para evaluar la prestación de este servicio y construir el concepto, propongo considerar tres distinciones. La primera es entre la enfermedad individual y una epidemia. La segunda distinción es entre las prácticas (y el poder/saber) de curar y las prácticas del cuidar. La tercera distinción refiere a la concurrencia (o mix) entre las terapéuticas “de consultorio”, la atención “en el hogar” y la hospitalaria.

Respecto a la primera distinción, se puede apreciar una diferencia en la política pública: la enfermedad individual fue un asunto privado, en tanto que la prevención y atención en caso de epidemias constituyó materia de *higiene pública*. La historia de una dualidad institucionalidad en el Estado, correlato de esta diferencia, se observa desde 1830 hasta la creación del Consejo Nacional de Salud en 1931. Me ocuparé de esta distinción en particular al tratar la periodización de la acción estatal.

Respecto de la segunda distinción, a lo largo del siglo XIX y hasta la década de 1890, no existía un campo unificado del curar sino una dispersión legítima de actores a los cuales se podría recurrir para curar una enfermedad individual. La historia de la medicina aportada por Barrán (1992) se ocupa in extenso de describir aquella situación y del cambio que implicó la medicalización. No pretendo aquí más que recuperar esa evidencia y conceptualización.

La tercera distinción, en cambio, resulta de interés en cuanto permite interpretar la concurrencia (convergencia o competencia) entre la prestación de las diferentes atenciones. Se puede apreciar que la “contratación” de un agente “sanitario” (médico, curandero, “despenadora”, farmacéutico, matrona, etc.) era la resultante del agotamiento de los conocimientos “médicos” disponibles en el acervo familiar ante una enfermedad aguda o una crónica. Incluso, la convocatoria se fundamentaba sobre la base de la compasión y del alivio a los demás, más que el aplacamiento del dolor o sufrimiento del propio paciente (Barrán, 1992, pp. 19-24). Esto se extendía también a las prácticas institucionalizadas propias de un hospital. A mediados del siglo, la atención hospitalaria no estaba relacionada con el “curar una enfermedad”, sino con el cuidado del convaleciente, para proporcionarle higiene, acompañamiento ético y regulación moral. El orgullo (y valoración del hospital se funda en lo segundo y no en el éxito curativo). La cita siguiente refiere a Florencio Varela, en la primera década de la República y está recogida en los *Anales...* de Eduardo Acevedo:

*Y cinco años después ese Hospital [El de Caridad, en la década de 1830] era exhibido como el primero de la América del Sur por el doctor Florencio Varela, quien, luego de describir la sección destinada a asilo de desvalidos, las diversas salas de enfermos generales, y la repartición destinada a niños expósitos, destacaba el cuidado y delicadeza con que se atiende a los enfermos, el amor*

*verdaderamente paternal con que se ve sobre la crianza, mantenimiento y educación de los huérfanos de ambos sexos que se hallan recogidos en la Casa; el gran aseo que se procura conservar en los alimentos, en las ropas y en las habitaciones, objeto de la mayor importancia en los establecimientos de esta clase, como que es uno de los preceptos de la higiene y uno de los recursos de la clínica.* (Acevedo, 1933, p. 373)

### 4.3. Antecedentes e hipótesis

#### 4.3.1. Los diagnósticos en 1960

Para el período en estudio se encontró un único documento público que presenta un estado de situación amplio, tanto con objetivos de diagnóstico, prospección y de recomendación de política. Se trata del libro *Salud Pública* publicado en la serie “Nuestra Tierra” número 48 (Royol, 1969); su autor fue médico pediatra y especialista graduado en Salud Pública (Chile), nacido y radicado en la ciudad de Rivera. Royol (1969, p. 55) cita, entre sus antecedentes, un trabajo presentado en 1956 titulado “Estudio de reorganización administrativa del Ministerio de Salud Pública” (Informe Hall, 1956).

El más importante de los diagnósticos sobre las políticas de salud y su organización fue presentado en el denominado coloquialmente “Informe Hall” por quien fuera el Director del Grupo de Estudios<sup>16</sup>. La producción fue muy prolífica: se cuenta con 11 tomos agrupados en 4 volúmenes: (I) Organización; (II) volúmenes de trabajo; (III) gastos; y (IV) distribución de personal. La información empírica fue producida con base a reportes requeridos prescriptivamente a cada dependencia del MSP (Resolución N°2184); aunque como aclaran los autores, ni la División de Higiene ni la Secretaría General respondieron a este petitorio. La obra contiene no solo un detallado diagnóstico sino también detalladas recomendaciones para la reorganización completa del MSP en todas sus dependencias, líneas de mando y contrataciones. De particular interés para este trabajo es el volumen I, tomo D “Información de dependencias asistenciales de Campaña”. Está organizado sobre la base de capítulos para cada circunscripción sanitaria (vide infra), las que en ese momento eran 17. Los departamentos de Río Negro y Flores estaban subsumidos dentro de otra circunscripción. Cada capítulo tiene una descripción de los centros “departamentales” y “auxiliares” (denominados indistintamente “hospitales”), de las “policlínicas rurales” y de otras unidades sanitarias tales como los pabellones para infecto-contagiosos. Las fichas por dependencia territorial están incompletas, solo hay informes narrativos para algunos de ellos y las prognosis solicitadas fueron excepcionalmente incluidas. En algunos rubros falta información de los servicios prestados,

<sup>16</sup> John O. Hall fue asesor contratado para este efecto y pertenecía al Instituto de Asuntos Interamericanos de la Secretaría de Estado de Estados Unidos. El Grupo de Estudios, dirección y miembros, fue establecido por la Orden de Servicio N°2168 de 1955, siendo Luis Batlle Berres Presidente del Consejo Nacional de Administración y Julio Cesar Estrella el Ministro de Salud Pública. Estuvo en funciones hasta agosto de 1956.

por lo que hay que inferir si éstos eran prestados<sup>17</sup>. El volumen IV agrega un análisis de la distribución del personal de asistencia al paciente en distintas variables: dotación, tareas, sueldos, horarios reglamentarios, volumen de trabajo, etc., y discrimina entre hospitales de Montevideo y de “campana”. Uno de los aspectos de más extensión tiene relación con el renglón de cargos de enfermería, se le otorga un papel clave: “*Por su importancia económica, además del bienestar del enfermo, se cree que el análisis del personal de enfermería es una de las secciones más significativas del presente informe*” (MSP, 1956 (vol. IV), pág. 5). En particular, indica que la necesidad nacional de “nurses” llegaría a un total de 2500, recomendando la sustitución de personal idóneo por graduado. Respecto a su distribución en el interior, el Informe sostiene que “*son los centros departamentales más grandes los que sufren la necesidad de más personal. Los pequeños tienen un exceso en relación a su volumen de trabajo*” (MSP, 1956 (vol. IV), pág. 9). Las asignaciones de cargos sin aparente asociación con el volumen de trabajo, también era observada en cuanto a los médicos:

*La dotación de los distintos hospitales no está equiparada en numerosos casos. Las discrepancias no son grandes pero merecen un cuidadoso estudio de parte del Ministerio, de las verdaderas necesidades de cargos profesionales. Por ejemplo, Durazno que tiene mayor volumen de trabajo que Treinta y Tres, tiene dos cargos menos. Soriano con menos volumen de trabajo que Rivera y Durazno, cuenta con dos cargos profesionales más. En comparación con los otros hospitales, Artigas es especialmente deficiente. Hay cinco hospitales más pequeños que tienen más personal profesional que el Centro Departamental de Artigas. (MSP, 1956 (vol. IV), pág. 13)*

Estas desigualdades interdepartamentales establecidas por el Informe Hall se repiten también en cuanto a los servicios de laboratorio clínico, un auxiliar de creciente importancia para el diagnóstico y la terapéutica por esos años. Aproximadamente, estos servicios tenían un déficit relativo de personal del 50% en relación a la nómina de Montevideo. Es de notar que sin embargo, había también una desigualdad *intradepartamental*: los centros departamentales contaban con una nómina mayor que los centros auxiliares. En algunos departamentos como por ejemplo en Colonia, el centro auxiliar de Carmelo estaba en mejor situación que Juan Lacaze y que Nueva Helvecia. El Centro Departamental de Tacuarembó tenía superávit de personal de laboratorio en tanto que los centros auxiliares de San Gregorio y de Paso de los Toros, tenían déficit.

Casi en la misma época del Informe Hall se encuentra una publicación hecha por el Instituto de Teoría y Urbanismo de la Facultad de Arquitectura, coordinado por Gómez Gavazzo (ITU, 1955). La particularidad de este trabajo consiste en que es el único que introduce como

---

<sup>17</sup> Por ejemplo, en los hospitales de Paysandú, Rivera y Tacuarembó no se informa expresamente que haya un servicio de maternidad, pero dada la entidad de “centros departamentales”, cabría inferir que sí se prestaban.

dimensión de análisis y de recomendación, la distribución territorial de la atención de salud. Se apoya en una teoría de ordenamiento territorial previamente formulada en el marco de un estudio para el Instituto Nacional de Colonización.

#### 4.3.2. *La medicalización de la salud*

El proceso de medicalización de la sociedad uruguaya, tal como lo expuso José Pedro Barrán a comienzo de los noventa, cubre desde mediados del siglo XIX hasta la década de 1910, comienzos del Batllismo. De la lectura de su trabajo no debería inferirse que la consolidación del monopolio del poder de curar en una “clase médica” hubiera alcanzado total éxito en *todo* el territorio nacional, más allá de las capitales departamentales, y menos en la década de 1920 (años hasta los que se entiende su investigación). Más aún y aunque el autor no delimite el universo de sus inferencias con precisión, una inferencia más cauta sería limitar su validez a la ciudad de Montevideo, y tal vez a alguna otra capital departamental. El primer desafío será registrar con base en diversas fuentes bibliográficas y administrativas, la extensión y calidad de la prestación pública. Tales inferencias descriptivas se presentan ya en la sección 3.

#### 4.3.3. *Hipótesis*

La hipótesis más elemental que guía esta descripción se apoya en la obra de Barrán, y extiende el dominio de una parte de su teoría a mediados del siglo XX. Hipotetizo que la medicalización de la sociedad se extendió a las localidades intermedias y pequeñas con un ritmo *más lento* y territorialmente *más desigual*. El Consejo de Higiene y la Asistencia Pública Nacional, luego el propio Ministerio de Salud, no tuvieron como propósito explícito desmercantilizar las prestaciones de salud sino, a lo más, prestar servicios a los “pobres”. Estos servicios tenían relación con enfermedades infecto-contagiosas, parto y puerperio, salud mental, cirugías de urgencia y la atención primaria en policlínicas y atención externa o domiciliaria. El cuidado de convalecientes crónicos (excepto psiquiátricos y bacilares) o de “desvalidos” (“expósitos”) quedó a cargo de proveedores domésticos o comunitarios, salvo muy contadas excepciones donde se instalaron, por ejemplo, asilos de ancianos. Porque la medicalización, es decir el establecimiento y aseguramiento del monopolio de la prestación de servicios médicos por agentes titulados por la Facultad de Medicina, fortaleció *también y tal vez en primer lugar*, la provisión mercantil de estos servicios en las localidades. Por lo tanto, la contrastación de esta hipótesis requiere de un examen desde la economía política del bienestar, que atienda a cómo se presentaba el mix de provisión pública, comunitaria y mercantil de los servicios.

¿Es razonable esta hipótesis? La comparación del éxito de la medicalización hecha política pública con el éxito de la escolarización vareliana a mediados del siglo XX sirve a los efectos de una primera y muy indirecta evidencia. En 1963, el levantamiento hecho por el IV Censo de Población nos permitió identificar 1101 localidades<sup>18</sup> de las cuales 481 contaban con al

---

<sup>18</sup> En anteriores publicaciones, el número de localidades identificadas para el Censo de 1963 ascendía 1120. La diferencia se debe a la fusión de los así designados 11 “barrios rurales” con su localidad principal y 7 localidades que

menos una escuela primaria (de categoría rural o urbana) en tanto que sólo 158 localidades contaban con al menos una policlínica. Este primer hallazgo se puede dimensionar mejor aún con otro proveniente de uno de los pocos estudios de aquella época, que marcaban como recomendación un radio máximo de 7 kilómetros para un centro de “salud primaria”. La diferencia en el despliegue del estado social en uno y otro vector, (43% frente a un 14%) hace suponer que para mediados del siglo XX se deba poner en seria duda la misma hipótesis de que la medicalización hubiera sido en esa época un proceso acabado.

Ahora bien, la hipótesis también refiere a la *desigual distribución de los servicios*, tanto en su existencia como en la diversidad de prestaciones. Nuevamente interesa indagar qué tipo de localización hizo el Estado *fuera de las capitales departamentales*, donde la institucionalidad del “Estado Liberal” obligaba a cierta versión del “principio de igualdad”. Esta desigualdad se examinará en dos planos. Por un lado, las diferencias en la asignación *entre* departamentos, un aspecto que los antecedentes revisados muestran como importante. Por otro lado, el tipo de poblamiento y el papel del Estado Liberal de la primera Constitución en su fundación vuelve a ser examinado, con la hipótesis de que el despliegue del Estado Social no corrigió aquella producción social del espacio, sino que la reforzó. Indagaré específicamente si puede sostenerse que las localidades indianas y las liberales obtuvieron del Estado cierto tipo de privilegio en la localización de centros de salud (Fernández, Vanoli, & Wilkins, 2022).

#### 4.4. Los períodos

El esquema nº7 presenta las principales normas legales que constituyeron los organismos del diseño institucional que el Estado le fue dando a la prestación de salud. La primera aquí considerada es la creación del Consejo Nacional de Higiene, de 1895, y la última corresponde al Sistema Nacional Integrado de Salud de 2007, una centuria. Antes de aquella primera norma, hubo otras leyes y decretos que se ocuparon de la acción del Estado en la salud pública, siendo uno de los primeros en 1825 relativos a la financiación de los gastos corrientes del Hospital de Caridad, subsidio que permitió en cuestión de 5 años, “*echar abajo el edificio donado por don Francisco Maciel y construir uno nuevo en armonía con el desenvolvimiento de Montevideo*” (Acevedo, 1933).

---

se encontraban duplicadas y ubicadas en más de una localidad. De las localidades interdepartamentales, solo se unificó Ismael Cortinas en el departamento de Flores. Vide Fernández, Vanoli & Wilkins, 2022: 120.

*Esquema n°7. Cronología de las normas fundamentales de la atención pública de salud*

Fecha (promulgación)	Norma	Descripción
31/10/1895	Ley N°2.408	Creación del Consejo Nacional de Higiene
7/11/1910	Ley N°3.724	Creación de la Asistencia Pública Nacional
15/10/1931	Ley N°8.766	Creación del Consejo Nacional de Salud Pública, que fusiona la Asistencia Pública Nacional, el Consejo Nacional de Higiene y el Instituto Profiláctico de la Sífilis.
22/01/1934	Ley N°9.202	Creación del Ministerio de Salud Pública
31/06/1975	Decreto-Ley N°14.407	Creación de la Administración de Seguros Sociales por Enfermedad del Estado (ASSE)
11/10/1986	Ley N°15.903	Creación de la Administración de Seguros Sociales por Enfermedad del Estado (ASSE) como organismo desconcentrado del MSP para prestar servicios asistenciales en todo el país
29/07/2007	Ley N°18.161	Creación de la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE) como servicio descentralización de prestación de atención
5/12/2007	Ley N°18.211	Creación del Sistema Nacional Integrado de Salud

Fuente: Elaboración propia

#### 4.4.1. *El higienismo antes de 1895*

La primera etapa podría denominarse el “higienismo público”, extendiendo el término propuesto por Barrán (1992, p. 174) y se extendería entre 1830 hasta la creación de la Asistencia Pública Nacional en 1910, punto de inflexión Batllista en la concepción de la política pública (Barrán, 1992, p. 173), aunque algunos lo extenderían hasta la creación del Ministerio de Salud Pública en 1933 (Turnes A. , 2008).

El velar por la higiene pública y regular el ejercicio de la profesión médica se entendió tempranamente como una competencia del Estado, aún dentro del espíritu constitucionalista liberal. Un temprano decreto del 16 de setiembre de 1830, con la firma del Gobernador provisorio Juan Antonio Lavalleja y del Ministro Juan Francisco Giró, creó el Consejo de Higiene Pública. Para la época, tuvo un extenso articulado, pero la delimitación de la materia de su competencia quedó asentada claramente en su artículo 2º: “topografía y estadística médica de la República, a la higiene pública, y a la medicina legal”. El estado central tenía una intervención muy acotada, de registro y regulación, de intervención directa excepcional en caso de epidemias, pero sin considerar la prestación o financiación de atención médica (Turnes A. , 2008). El Decreto resultaba una aplicación del artículo 126 de la Constitución de 1830, que otorgaba a las Juntas Económico-Administrativas de cada departamento, siguiendo una amplia interpretación, la facultad para intervenir en esta materia. Fue frecuente que, resultado de esta atribución, se crease una junta de higiene o una comisión de caridad, honorarias tales como otros cargos departamentales, con funciones de coordinar aportes privados y algunas subvenciones excepcionales públicas. Cuando finalmente es aprobada la Ley Orgánica de las Juntas Económico-Administrativas N°2.820 de 1903, en su artículo 14, la materia quedó

específicamente regulada como el *‘ejercicio de la policía higiénica y sanitaria de las poblaciones sin perjuicio de la superintendencia del Consejo de Higiene y de acuerdo con las leyes que rigen la materia’*. Ninguna de las diez funciones incluye la prestación o financiación de servicios de salud. Los verbos utilizados remarcan aquella función reguladora e inspectora, excepto tres, que contemporáneamente poco se entenderían vinculadas a la salud pública: “la desinfección del suelo, del aire, de las aguas y de las ropas de uso” (literal b); “*la limpieza de las calles y de todos los sitios de uso público*” (literal d); y “*la extracción de basuras domiciliarias y su traslación a puntos convenientes*” (literal e).

Debe advertirse que la entidad, a pesar de sus atribuciones sobre el control del ejercicio profesional, no fue eficaz en restringir las prácticas de curar en el saber médico y en un cuerpo médico *habilitado*; menos aún las prácticas de *cuidar* que siguieron siendo provistas por la familia o por la comunidad. Así por ejemplo:

*Lo que interesa a los efectos de esta historia es que, en el imaginario colectivo de la sociedad, los médicos, curanderos y sus respectivas terapias, eran seres y cosas intercambiables, relacionables y hasta – y tal vez, sobre todo, prescindibles. [...]*  
(Barrán, 1992, p. 43)

Ahora bien, en la concepción predominante de la elite dirigente, parecerían no haber existido motivos de peso para que el Estado se ocupara de prestar atención de la salud individual, los casos agudos ni la medicina preventiva, *fuera de la planta urbana de Montevideo*, ni siquiera la de los más pobres. Es que aquella resolución (y el gasto público correlativo) se realiza casi por las mismas cámaras que enfáticamente rechazaron el Proyecto de Ley de crear y financiar un “hospital de caridad” en la ciudad de Rivera.

La medicina curativa practicada en hospitales fue prácticamente inexistente en el país durante este período, y en los casos excepcionales en que hubo un hospital, este fue de iniciativa local, construido por donaciones privadas, administrado por una Comisión de Caridad, con personal religioso a cargo del cuidado de los pacientes (todo en acumulación del Hospital de Caridad de Montevideo) y en casos excepcionales, subvencionado en su funcionamiento por la Junta Económico-Administrativa del respectivo departamento.

La Administración Central intervino más tardíamente, ya en el período siguiente, pero siempre con la base de la acción previa hecha por un actor social local. Tal fue el caso, por ejemplo, del Hospital de Caridad de la ciudad de Paysandú, el primero del interior, inaugurado el 25 de mayo de 1862. Surgió con base en donaciones privadas organizadas por la Sociedad Filantrópica de Señoras, creada cuatro años antes por el Jefe Político y de Policía local, el Coronel Basilio Pinilla. El segundo hospital de la ciudad, denominado “Galán y Rocha” fue inaugurado el 25 de mayo de 1915, con base en un aporte privado original de 24 mil pesos de la época y un aporte del Estado de 30 mil pesos (Lantern, 2017).

Mas allá de estas particularidades de la génesis privada, una segunda pieza de evidencia a destacar es la excepcionalidad de la existencia de esta institución durante este primer período. Tal como informa Barrán (1992, pp. 70-71), hasta 1860 hubo en Montevideo un único hospital, el de la Caridad, y entre ese año y 1894, sólo se habilitaron el Vilardebó (1860), Paysandú (1862), Salto (1878), San José (1889) y Mercedes (1894). En total, 6 hospitales para un total de casi un millón de habitantes.

*Esquema n°8. Fecha de habilitación o de oficialización (hasta 1930)*

Centro de Salud	Departamento	Fundación	Adm. Original	Oficialización
Hospital de Caridad de Montevideo	Montevideo	1788	Hermanidad de la Caridad y de San José	
Hospital Vilardebó	Montevideo	1860		1860
Hospital de Caridad "Pinilla"	Paysandú	1862	Sociedad Filantrópica de Señoras	1889
Hospital de Caridad	Salto	1878	s/d	1911
Hospital de San José	San José	s/d		1889
Hospital de Mercedes	Soriano	s/d		1894
Hospital de Caridad de Villa Independencia	Río Negro	s/d		1896
Hospital de Rocha	Rocha	s/d		1898
Hospital Fermín Ferreira	Montevideo	s/d	Casa de Aislamiento	1899
Hospital de Minas	Minas (actual Lavalleja )	s/d		1904
Hospital Militar Central	Montevideo	1888	Com. Direc. para el Hospital Militar y Asilo de Inválidos	1908
Hospital Pereira Rossell	Montevideo	1908		1908
Hospital de Rosario	Colonia	s/d		1909
Hospital de Trinidad	Flores	s/d		1910
Hospital de Florida	Florida	s/d		1911
Hospital de Melo	Cerro Largo	s/d		1911
Hospital de Treinta y Tres	Treinta y Tres	s/d		1912 (*)
Sala de Auxilios de Canelones	Canelones	s/d		1914
Hospital Galán y Rocha	Paysandú	s/d		1915
Hospital de San Eugenio	Artigas	s/d		1918
Hospital de Rivera	Rivera	s/d		1918
Hospital de San Gregorio de Polanco	Tacuarembó	s/d		1920
Hospital de Pando	Canelones	s/d		1920
Hospital de Tala	Canelones	s/d		1920
Hospital de San Ramón	Canelones	s/d		1920
Hospital de Bella Unión	Artigas	s/d		1920
Hospital de Sarandí Grande	Florida	s/d		1920

Hospital de Pirarajá	Lavalleja	s/d		1920
Hospital de Minas de Corrales	Rivera	s/d		1920
Hospital de Lascano	Rocha	s/d		1920
Hospital de Tacuarembó	Tacuarembó	s/d		1927(**)
Hospital de San Carlos	Maldonado	s/d		1928 (***)
Hospital de Pan de Azúcar	Maldonado	s/d		1928
Hospital de Durazno	Durazno	s/d		1928
Hospital de Libertad	San José	s/d		1929

Fuente: Barrán 1992:71; Informe Hall, volumen 1 dependencias del interior (1956); Ley N°6.894 (1919) y Ley N°7.986 (1926), Pres. de la Asist. Pública Nacional. (\*) En el Informe Hall se reporta 1927 (1956: vol.1, pp38) (\*\*) La fecha corresponde a Turnes (2017) pero Barrán refiere información sobre prestación de atención desde 1911.

#### 4.4.2. *La transición 1895-1910*

En la década de 1890, esta concepción restrictiva y dual de comprender la atención de la salud comenzó a ser puesta en discusión, se jaló con nuevas creaciones institucionales luego de 60 años de statu-quo, y concluyó con la creación de una agencia estatal que centralizó la administración y financiación de los hospitales. La cronología expuesta muestra cómo el proceso de medicalización impulsó una creciente intervención del Estado primero en aquellas enfermedades endémicas de naturaleza colectiva (fiebre amarilla, cólera), luego en la vacunación, y finalmente en las enfermedades infecto-contagiosas (viruela, sífilis y la tuberculosis).

El 12 de noviembre de 1895, el Presidente Juan Iriarte Borda promulga la Ley N°2.408 por la que se crea el Consejo Nacional de Higiene. Se le asignan funciones de regulación, fiscalización, autorización y de vigilancia epidemiológica en todo el territorio nacional. La organización, crecientemente exitosa de la vacunación contra la viruela, fue una de las tareas preventivas más importantes, tal como se desprende de la atribución de responsabilidades que la Ley hace (artículo 2, literal c). Asimismo, estaría a cargo de “dictar y dirigir la reglamentación profiláctica de la prostitución” (artículo 3, literal c). Tendría intervención preceptiva en varias materias conexas como la higiene de los alimentos y las obras relativas al agua potable y al drenaje (artículo 4). En cada departamento habría un Consejo Departamental de Higiene integrado por siete miembros preceptivamente identificados por el artículo 16: el Director de Salubridad de la Junta Económico-Administrativa, el Médico de Policía, el Médico Municipal, el Inspector Departamental de Primaria, un farmacéutico nombrado por el Consejo Nacional, y “dos vecinos de respetabilidad”. Debe enfatizarse aquí que conforme a la Constitución de 1830, el Estado no tenía como función la prestación de asistencia, por lo que la existencia, la administración y el financiamiento eran el resultado de emprendimientos locales, eventualmente subsidiados por aportes de las Juntas Económico-Administrativas. Esta delimitación quedó establecida a texto expreso en el artículo 22.

Sin perjuicio de estos deslindes, es de notar que la intervención del Estado central en una materia hasta ese momento reservada a los departamentos, marca el final de una época para el Estado Liberal de la primera Constitución, y el comienzo de una transición hacia un Estado proveedor de bienestar, aunque por el momento, solo sea ínfimo. Los hospitales del interior empiezan a ser registrados en los Anuarios del Estado, haciéndoseles visibles para la agenda de la “modernización” que llevaba el Estado. Otro paso dado en la misma dirección fue el ingreso al Presupuesto del Estado de aportaciones públicas para la atención local de salud, cada vez con mayor frecuencia. En la medida en que tales aportaciones se hicieron rutinarias, las fronteras entre lo público y lo privado tornaron difusas. La verificación de estos pasos los designaremos como “oficialización”. Hasta 1910, se oficializaron 7 hospitales. La creación de dependencias, especialidades y/o de nuevas instituciones en el período es muy importante, tal como se aprecia en el esquema nº8.

La medicina preventiva, policial y profiláctica específica tuvo su organización en otros dos entes especializados relacionados con enfermedades infecto-contagiosas que, tal como describe Barrán, resultaban muy preocupantes en el Uruguay del novecientos. En 1902 se crea por iniciativa privada liderada por el Dr. Joaquín de Salterain la “Liga Uruguay contra la Tuberculosis”, y toma forma de sociedad civil. En cada departamento, se organizó como “Liga Departamental”. La entidad prestó servicios de atención ambulatoria de pacientes en “dispensarios”; tuvo un sanatorio diurno para enfermos “curables”; contribuyó a la “desinfección” de ropas; creó una escuela al aire libre; abrió “baños populares”; y mantuvo un laboratorio para el diagnóstico (Etchepare, 1927, p. 93). A pesar de la relevancia social otorgada, de la diversidad de servicios directos ofrecidos y de su despliegue territorial (llegó a tener 30 dispensarios en el interior del país y cuatro en la capital), la *Liga* no fue incorporada a la administración pública sino pasados casi 30 años de existencia.

Ahora bien, es preciso dimensionar el alcance que la intervención del Estado tuvo en este proceso. Una fuente susceptible de aplicarse para la inferencia es el Presupuesto General de Gastos del Estado. El correspondiente al año económico de 1906-1907 (Presidencia de la República, 1908).

El esquema nº9 permite apreciar la ubicación de la política sanitaria dentro de la heterogeneidad de funciones políticas, policiales y registrales atribuidas al Ministerio de Gobierno. En este contexto, el Consejo Nacional de Higiene recibía el 2.7% del Presupuesto.

Es notable que el programa de mayor peso presupuestal sea “Oficina Central” (sueldos y gastos) y que el siguiente sea el “Lazareto de la Isla de Flores”, lugar dispuesto por el Estado para que los inmigrantes diagnosticados realizaran su cuarentena.

*Esquema n°9. Presupuesto General del Estado, Departamento de Gobierno, año económico 1908. Montos y valores relativos, y porcentaje sobre el total del presupuesto*

Planilla	Descripción	Programas	Monto	% Depto.	% total Presupuesto
1	Ministerio		69235	3.0%	0.4%
1 <sup>a</sup>	Diversos Gastos		250033	10.8%	1.3%
2	Fiscalía de Gobierno		6991	0.3%	0.0%
3	Consejo Nacional de Higiene	Oficina Central	21371	0.9%	0.1%
		Inspección Sanitaria del Puerto	12543	0.5%	0.1%
		Lazareto de la Isla de Flores	12991	0.6%	0.1%
		Desinfectorio	3744	0.2%	0.0%
		Vapor sanidad	6387	0.3%	0.0%
		Consejos Departamentales de Higiene	4158	0.2%	0.0%
4	Asistencia Pública Domiciliaria	Diurna	7695	0.3%	0.0%
		Asistencia nocturna	3744	0.2%	0.0%
		Gastos	1734	0.1%	0.0%
	<b>Sub-total Higiene y Atención de Salud Domiciliaria</b>		<b>74367</b>	<b>3.2%</b>	<b>0.4%</b>
5	Escribanía de Gobierno y Hacienda		9703	0.4%	0.1%
6	Dirección General de Correos y Telégrafos		379635	16.4%	2.0%
7	Dirección General del Registro de Estado Civil		11332	0.5%	0.1%
8	Comisión Código Administrativo		409	0.0%	0.0%
9	Fiscalía e Inspección de Policías		8368	0.4%	0.0%
10	Registro General de Poderes		6311	0.3%	0.0%
11	Junta Electoral de Montevideo		1607	0.1%	0.0%
12	Jef. Política y de Policía de Montevideo		633082	27.4%	3.3%
13 a 30	Jefaturas Políticas y de Policía del Interior		848379	36.7%	4.5%
31	Juntas Electorales del Litoral e Interior		9234	0.4%	0.0%
	<b>Total Departamento de Gobierno</b>		<b>2308686</b>	<b>100.0%</b>	<b>12.1%</b>
	Total Poder Ejecutivo		7416385		38.9%
	Total Poder Legislativo		494335		2.6%
	Total Poder Judicial		393022		2.1%
	Obligaciones de la Nación		10746189		56.4%
	<b>Total</b>		<b>19049931</b>		<b>100.0%</b>

Fuente: (Presidencia de la República, 1908)

En 1908 esta nueva agencia tiene aún un reducido despliegue territorial, conformado por los “Consejos Departamentales de Higiene” (cambiados a Inspecciones Departamentales por una reforma legal de 1910), cuyos cargos son los únicos 18 que presupuestalmente se identifican como “médicos” (junto con el Inspector del Puerto). Etchepare (1927, pp. 81-83) enumera las

distintas funciones que tanto la Ley modificatoria y la reglamentación respectiva atribuyeran a este médico. Sólo dos de éstas podrían decirse que implican prestaciones a usuarios directos: atender “personalmente [...] la vacunación y la revacunación” y “atender [...] la profilaxis de las enfermedades venérosifilíticas”. Según el mismo autor, con el paso del tiempo habrían sido creados cargos médicos de auxiliares para desempeñarse “fuera de las capitales departamentales”, asignándolos según secciones. Se les denominó “Médicos de Salud Pública”.

A esto se debería añadir el rubro de la Asistencia Pública (Diurna y nocturna), que tenía el 0.6%. Si el cálculo se hace sobre el total del Presupuesto, el cociente es de 0.39%. Al respecto de este último rubro, separado del Consejo, que tiene una orientación de política diferente en su naturaleza: se trata de un cuerpo de N médicos pagados para realizar *atención domiciliaria*, esto es, prestar un servicio de salud a individuos enfermos. Hasta este momento, no es posible hacer una caracterización sobre la modalidad de las prestaciones o sobre los beneficiarios de la mismas; no hay información expresa en la bibliografía consultada. Sí cabe decir que estas tareas pasaron luego a la nueva entidad creada en 1910.

De la lectura del Presupuesto referido llama la atención no encontrar obligación alguna relacionada con la sustentación de hospitales específicos, sólo un rubro dentro del literal “I” sobre “Obligaciones de la Nación” relativa a la Comisión de Caridad y de Beneficencia” que a esa fecha se hacía cargo de algunas expensas del ya municipalizado Hospital de Caridad de Montevideo.

Finalmente, el diseño institucional avanzó en una dirección novedosa: la atención de las enfermedades venéreas por el Estado. A través de la misma argumentación, la política social presta servicios para la atención de los sífilíticos, la creación de consultorios para el control periódico de las prostitutas y la creación de los consultorios de “Gota de Leche” con funciones de puericultura. Si bien todos estaban en una línea de medicina *preventiva* (excepto el primero), importa aquí observar que *el estado asume la prestación y financiación de un servicio directo* a los habitantes; es la emergencia del Estado Social y de su despliegue en el territorio, aunque más no fuera aún en Montevideo. En síntesis, aún reconociendo que éste fue un período de transición y creciente incremento del peso del Estado, no se puede afirmar que éste tuviera relevancia.

#### 4.4.3. *La asistencia pública gratuita a los pobres*

En 1910 se aprueba la Ley N°3.724 por la que se crea un nuevo ente público, subordinado al Ministerio del Gobierno, y que se llamó la Asistencia Pública Nacional (en adelante APN). Entre 1910 y 1931, subsistirían la APN, el CNH y el Instituto de la Sífilis, tres instituciones de competencia nacional en la materia, representando, cada una, a dos conceptos históricamente diferenciados sobre el fundamento y los instrumentos de actuación pública en la Salud.

La norma aprobada representó un cambio de concepto en tres aspectos fundamentales. El primero, está contenido en el artículo 1º y funda el programa de la política social en salud:

*Todo individuo indigente o privado de recursos tiene derecho a la asistencia gratuita por cuenta del Estado, de acuerdo con la presente Ley y su reglamentación.*

La asistencia deja de ser una cuestión de caridad, beneficencia o filantropía, para ser catalogada como un derecho, aunque condicionado a la prueba de falta de recursos. Resulta una ampliación de la ciudadanía social (por vía legal) aunque subordinada a los procedimientos administrativos que impusiera la entidad prestadora. Es de notar que la obligación de prestar servicios para el Estado quedaba restringida a los “pobres”, norma que fue incluida en la Constitución de 1934 (artículo 43) y que pasará con el mismo texto a las constituciones subsiguientes (como artículo 44 en 1967). Este principio de política estará vigente casi una centuria, hasta la promulgación de la Ley N°18.211 por la que se crea el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) en 2007.

Una segunda definición programática que concentra en el Poder Ejecutivo la prestación de salud practicada en establecimientos que hasta ese momento estaba en manos de las Juntas Económico-Administrativas conforme a la Ley Orgánica de 1909:

*Declárase bajo la dirección y administración de la Asistencia Pública Nacional todos los establecimientos nacionales o municipales que tengan por fines a los que se refiere el artículo anterior. (Artículo 3)*

*Los establecimientos, servicios, fondos, bienes, derechos, facultades, cometidos y obligaciones que hoy tiene o ejerce la Comisión Nacional de Caridad, se traspasaran a la Asistencia Pública Nacional. Los establecimientos departamentales de carácter nacional o municipal, y los cometidos y facultades de la Asistencia Pública Domiciliaria, y de la Asistencia Nocturna de Urgencias de la Capital, se traspasarán también a la Asistencia Pública. (Artículo 18)*

La tercera definición es aún más audaz ya que marca el programa de política hacia el futuro. El segundo párrafo del artículo 3º mandató al Poder Ejecutivo a desplegar la prestación de salud en el territorio nacional, asegurando “*los medios para llevar la asistencia a todas las capitales departamentales*”. Basta recordar que, a la fecha de promulgación, había 8 capitales del interior del Uruguay que aún carecían de hospitales.

La cuarta definición programática de la norma está en el artículo 2º y lista la materia de la política de salud pública, la cual comprenderá:

*(a) la asistencia a enfermos; (b) la asistencia y cuidado de alienados; (c) la asistencia y protección de ancianos, desamparados, inválidos y crónicos; (d) asistencia y protección de embarazadas y parturientas; y (e) protección a la infancia, sin perjuicio de lo que corresponde al Patronato de Menores.*

La Ley contuvo otra disposición nítida en el sentido de desmercantilización. El artículo 19, transcrito a continuación, la nacionalización de hospitales y asilos, así como también de los fondos y bienes de las instituciones que los gestionaban. La norma es ciertamente confusa y la interpretación depende del significado dado al adjetivo “departamental”. Si por tal se entiende “propio de un gobierno departamental”, su alcance es coincidente con lo dispuesto en los artículos 3 y 18 ya comentados. Pero, si por tal adjetivo se entiende más difusamente “de cobertura departamental”, entonces comporta una expropiación (sin una debida reparación)<sup>19</sup>.

*Los hospitales y asilos departamentales que hayan sido fundados o sostenidos con recursos públicos o por suscripciones populares, o que hayan gozado de exentos de impuestos, son declarados establecimientos nacionales y los fondos y bienes de estas instituciones se traspasarán a la Asistencia Pública Nacional. (Artículo 19)*

Finalmente, la Ley impuso también el mandato de llevar la asistencia “a los centros de población de alguna importancia” y “al domicilio del necesitado” (artículo 3). Para su cumplimiento, la APN siguió con tres tipos de política. La primera parecería haber sido la creación de nuevos hospitales en localidades que no eran capitales departamentales. En el Presupuesto del año 1919 (Ley N°6.894) la APN dedica rubros de sueldo y gastos para los hospitales de Rosario y de San Carlos. En el Presupuesto de 1926 (Ley N°7.986) se agregan los hospitales de Dolores y Carmelo. Hacia el final del período se encontraron otros dos presupuestos para hospitales en el interior del país: Carmelo y José Batlle y Ordoñez (Leyes N°8.166 y 8.381). En cambio, se hallaron varias leyes relativas a la construcción de nuevos edificios para hospitales en Colonia, Trinidad y Melo, además de la aprobación de las inversiones en Montevideo para la edificación del Hospital de Clínicas, del Instituto de Higiene Experimental y del nuevo hospital para infecto contagiosos (en sustitución del Fermín Ferreira).

La segunda política orientada al mandato legal consistió en extender a todo el país el programa de “asistencia domiciliaria” que había surgido institucionalmente en Montevideo. En el Presupuesto de 1919 este rubro se denominó “Servicio Domiciliario en Campaña”, en tanto que en el Presupuesto de 1926 se denominó “Servicio de Asistencia Domiciliaria”. En ambos casos se trataba de un cargo de médico al cual se le asignaba la atención de una policlínica y la atención domiciliaria. Entre ambos presupuestos el programa se extendió desde 15 cargos a

---

<sup>19</sup> En favor de esta segunda interpretación puede apelarse el uso simultáneo hecho en el artículo 18 de los términos departamental y municipal, donde el primero refiere a la cobertura geográfica y el segundo a la titularidad.

22, por desdoblamiento de policlínicas. Es de advertir que algunas agencias de la APN cambiaron su status entre 1919 y 1926, en algunos casos consolidándose, en otros precarizándose. Haré referencia a este tema más abajo.

Más importante en el mediano plazo fue la tercera política que consistió en la conformación de un nuevo tipo de centro de salud al que se denominó “salas auxiliares”. En el ya citado Presupuesto de 1926 se encuentran rubros de entidad para cuatro de ellas (Aiguá, Maldonado, Pan de Azúcar y José Batlle y Ordóñez), y un rubro único (no desagregado) para otras 22 salas genéricas (aunque en total había 15 cargos médicos).

En síntesis: fue bastante destacado el despliegue territorial de la APN en las dos décadas examinadas, coincidentes con uno de los periodos de mayor expansión de Gasto Público Social (Azar, y otros, 2009, págs. 223-233). En todos los departamentos, excepto Flores y Treinta y Tres, había un hospital en la capital y al menos una “sala auxiliar de salud”. En total, para 1929 se identificaron 47 centros de salud pública fuera de Montevideo, sin contar con los Asilos, Colonias ni dispensarios especiales.

#### 4.4.4. *La fusión de las políticas de salud en una única entidad nacional (1931-1956)*

La unificación del vector salud en el proceso de construcción del Estado Social se verificó tardíamente. En octubre de 1931, siendo Presidente Gabriel Terra, el Parlamento aprobó la Ley N°8.766 por el que se fusionaba en un nuevo organismo, el Consejo Nacional de Salud Pública, a tres organismos independientes: el Consejo Nacional de Higiene, el Consejo de la Asistencia Pública Nacional y el Instituto Profiláctico de la Sífilis (Artículo 1). La Ley también unificó la plantilla de personal y los presupuestos (artículo 4), por lo que, desde el punto de vista presupuestal, la creación no implicó modificaciones. También integró el personal de otra entidad: el Cuerpo Médico Escolar. Su dirección quedó en manos de un Consejo de siete miembros nombrados por el Consejo Nacional de Administración (conforme a la Constitución de 1918). La norma mandató a la novel entidad a presentar un “anteproyecto de cuerpo de leyes” con la finalidad de realizar una racionalización de su estructuras y prestaciones, cuestión que no se verificó.

La actuación del Consejo quedó interrumpida en marzo de 1933, cuando el Presidente dio un golpe de Estado, disolviendo las Cámaras, al Consejo Nacional de Administración, y a todas las entidades de gobierno departamental del tipo “consejo” a las cuales el discurso oficial responsabilizó por la falta de respuestas ante la “Gran Depresión” cuyos efectos habían impactado al país. El 25 de julio de 1933 fue electa la Convención Constituyente que redactó una nueva Constitución, que fue plebiscitada el 19 de abril de 1934. Esta Constitución instauró un diseño institucional fuertemente centralista y presidencialista, pero también avanzó en pasos significativos en el despliegue del Estado Social.

La prestación de Salud Pública fue radicalmente modificada durante la “República Conservadora”. El primer paso fue la creación del Ministerio. El 22 de enero de 1934, luego de unos meses en que Eduardo Blanco Acevedo fungió como “Ministro sin cartera” en el ramo de la Salud, Terra promulgó la Ley N°9.202 “Orgánica del Ministerio de Salud Pública”. Esta entidad consolidó la fusión de las distintas funciones y cometidos en materia de higiene (artículo 2), de asistencia (artículo 3), de fronteras (artículos 10, 11 y 12); de habilitación profesional (artículos 13 a 18); alimentos (19 a 21) y “la policía de prostitución y vicios sociales” (artículos 22 y 23). Esto supuso reforzar aún más la centralización administrativa en el Poder Ejecutivo, ya emprendida desde el período anterior. Así por ejemplo, las “Intendencias Municipales” (restablecidas por la Constitución de 1934 en lugar de los Consejos Departamentales y Locales), solo tenían como cometido “coadyuvar” al cumplimiento de las decisiones del MSP dentro de sus jurisdicciones (artículo 6). El texto legal imponía al MSP la colaboración con el Ministerio de Protección a la Infancia en materia de minoridad e incapacidad, aunque finalmente esa entidad no fue creada<sup>20</sup>.

El segundo paso constituyó en diversificar y estratificar la estructura de agencias de salud pública en el territorio. Para el Presupuesto de 1939 (Leyes N°9.791 y 9812) se había consolidado la creación de los “centros auxiliares de salud pública” localizados en “centros poblados de importancia”, diferenciados de los “centros departamentales” (los cuales siguen conservando el nombre “hospital”). Para el Presupuesto de 1944 se ha institucionalizado otra diferenciación entre hospitales, los departamentales y los regionales, adquiriendo este último status los de Salto, Mercedes y Tacuarembó.

Las policlínicas, dependientes del Programa de Asistencia Domiciliaria, se expandieron en forma significativa. Por ejemplo, para el Presupuesto de 1944 se incluyeron 142 cargos que atendían a 107 localidades, ya sea en forma directa o “derivada”. Para el año 1954, se distinguían ya dos tipos distintos de policlínicas: las denominadas “derivadas” o “móviles” y las policlínicas de “primera categoría” (ITU, 1955, p. 9).

Para concluir este apartado, anotamos que la institucionalidad de Salud Pública que utilizaremos en la sección descriptiva territorial será la establecida por la Ordenanza N°366 promulgada el 27 de enero de 1956 (Decreto del Poder Ejecutivo N°25.957), bajo el título de “Organización y funcionamiento de las circunscripciones sanitarias en el territorio de la República que dependen del Ministerio de Salud Pública”. Es una norma que *produce socialmente el espacio* en un doble sentido. Por un lado, instituye el “distrito” sanitario como el territorio donde cada centro de salud tendrá responsabilidad de asistencia, aunque no lo delimita en el mismo sentido en que lo hace el Poder Judicial, por ejemplo, con los juzgados de paz. El status de los centros de salud también es dispar: algunos distritos están conformados

---

<sup>20</sup> Es interesante notar que Blanco Acevedo fue Ministro durante 4 años en tanto que su sucesor Mussio Fournier ocupó el cargo 7 años. Esta continuidad hipotetizamos fue crucial para la construcción institucional del MSP.

por puestos de socorro, otros por centros auxiliares, por maternidades o por centros departamentales, diferencias que evidentemente se traducen al tipo de asistencia que pueden prestar. Por otro lado, la norma instituye relaciones de jerarquía subordinando las “policlínicas rurales” al estrato de los puestos de socorro y los centros auxiliares, y a estos a su vez, a un centro departamental.

Esta norma fue una novedad: fue la primera hallada con el propósito de realizar una estructura territorial. Pero también fue original dado que no delimitó los territorios con base en los “Departamentos” sino en otros criterios que no están explícitos. La hipótesis geográfica de la mayor eficiencia en la comunicación hace razonable subordinar el Centro Auxiliar de Paso de los Toros con el Centro Departamental de Durazno, porque la distancia a esta ciudad, 67 kilómetros, es menor a la capital departamental, 139 kilómetros. También es menor la distancia entre la Policlínica de Vichadero y el Hospital de Melo, 105 kilómetros, en lugar de los 139 kilómetros hasta la capital departamental. Sin embargo, este camino depende de que el Río Negro no esté crecido por el camino a través del Paso Mazangano (actual ruta 44). Las inconsistencias de estas nuevas relaciones de subordinación se pueden también visualizar en otra Ordenanza del MSP N°382, promulgada el mismo año, que prescribió los traslados y las internaciones. En el caso de la circunscripción N°1, Tomás Gomensoro remitía al Centro Auxiliar de Bella Unión (28 km), y este a su vez al Departamental de Artigas (142 km), el cual a su vez, trasladaría al Hospital Regional de Salto (210 km); un total de 380 kilómetros. La distancia entre Tomás Gomensoro y Salto es de 160 km, localidades que además estaban en la fecha unidas por el antiguo ferrocarril del Noroeste.

También la Ordenanza N°366 explicitó una estratificación administrativa de los centros de salud, aunque no isomorfas. Hubo circunscripciones con una jerarquía simple (de dos niveles) en tanto que otras resultaban ser más complejas. Por ejemplo, la circunscripción N°1 incluía al Centro Departamental de Salud en la ciudad de Artigas, el Centro Auxiliar de Bella Unión, el Puesto de Socorro de Tomás Gomensoro y la Policlínica de Isla Cabello. En cambio, la circunscripción N°4 reunió el Centro Departamental de Rivera y las policlínicas de Tranqueras, Moirones y La Puente. Las circunscripciones de Cerro Largo, Flores y Salto tenían el mismo grado de diferenciación. En cambio, las más diferenciadas fueron Florida y Canelones, cada una con 5 tipos de servicios de salud, incluidos centros auxiliares que oficiaban de centros zonales, cada uno con sus respectivas policlínicas subordinadas.

Tanto el Informe Hall como el Informe del ITU, referenciados antes, propusieron una revisión de las circunscripciones, parcial el primero, y más profunda el segundo. De hecho en algunos informes “narrativos” de los centros de salud anexados en Hall como tomo “D” del volumen I, la circunscripción indicada del centro de salud no es la misma que la establecida en la Ordenanza 366. Sin embargo, la revisión de las Resoluciones del MSP no permitió encontrar la norma que hizo tal reorganización, por lo que en la sección se utilizan las circunscripciones de 1954.

Para finalizar este apartado, resulta importante señalar dos conclusiones. La primera es que la estructura centralizada de la salud pública, que reunió en un único organismo y le otorgó rango ministerial en 1934, no tuvo modificaciones en las cuatro décadas siguientes. El proyecto de Eduardo Blanco Acevedo, y su sucesor Juan César Mussio Fournier, pareció tener amplia legitimidad política entre partidos opositores, aún luego de que el Batllismo ocupara el Poder Ejecutivo, o que el Partido Nacional lo hiciera. En la revisión hecha en el archivo de resoluciones del MSP (sean Decretos, Ordenanzas o resoluciones simples) no se encontró una nueva estructura de servicios de salud con el cambio de gobierno (y de modelo) en 1958 ni tampoco en la década subsiguiente, ni tampoco en la Dictadura Militar. Tampoco hubo modificaciones a la Ley Orgánica del MSP hasta el año 2007, resultado de la creación de la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE).

#### 4.5. La prestación de atención primaria en el país hacia 1960

Esta sección presenta una descripción de la localización de los servicios de salud fuera del Departamento de Montevideo, conforme a la enumeración que presenta la Ordenanza N°366 de 1954. Los tres primeros apartados se fijan en indicadores de *existencia de una prestación de salud mínima*, relacionado con la atención primaria en policlínica, a cargo de un médico general. El cuarto apartado profundiza la diversidad de los servicios prestados, esbozando algunas ideas sobre la calidad. El quinto apartado explora las vicisitudes del despliegue del vector salud en el territorio, a través del tipo de centro que tuvieron algunas localidades.

##### 4.5.1. La distribución departamental de los centros de salud en 1954

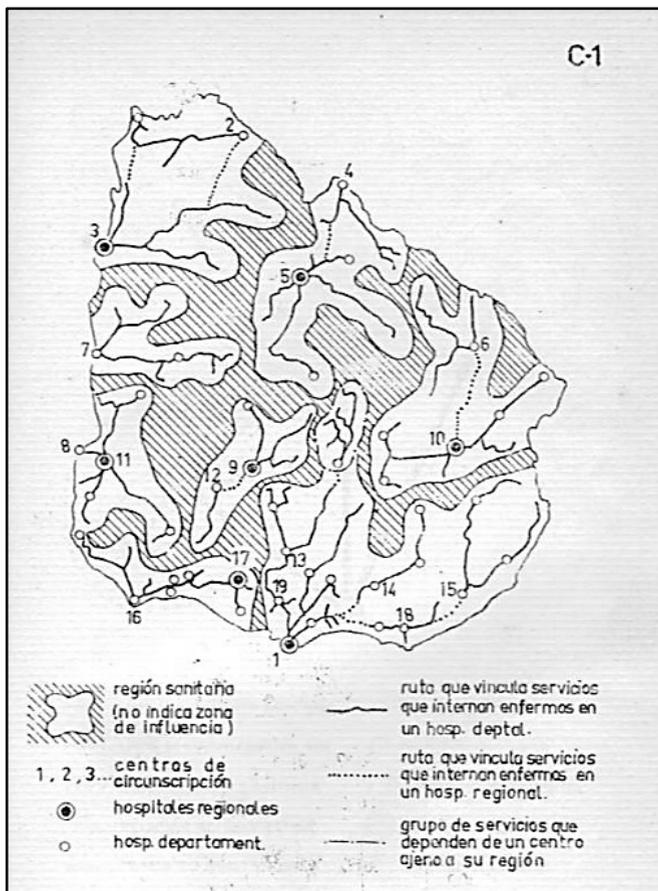
Para 1954 había 157 localidades en las que existía un centro de salud con una prestación de servicios de atención primaria en el sentido amplio adoptado aquí.

La matriz n°1 muestra el número de localidades por departamento (sin contar Montevideo) en las que existía un centro de salud proveedor de atención primaria. El listado se ha conformado con base en la Ordenanza 366 del MSP y en la Ley de Presupuesto de 1956. El resumen y análisis de esta información se hará considerando dos planos: (i) la demanda potencial, medido en primera instancia por el número de habitantes; y (ii) por el territorio, medido por la superficie. La matriz n°1 presenta los indicadores para evaluar la distribución: [1] el número de centros de salud fuera de Montevideo conforme a la ordenanza; [2] la población del departamento según el IV Censo de Población de 1963; [3] la superficie del departamento; [4] el cociente entre población y número de centros de salud; y [5] el cociente entre la superficie y los centros.

La presencia mínima del estado, columna [1], se constata en Artigas (4), Salto (4), Cerro Largo (5), Treinta y Tres (5) y Rivera (6). Con 10 o más centros, se encuentran los departamentos de Durazno (10), Rocha (10), Paysandú (11), Colonia (15), Florida (17) y Canelones (23). Una primera evaluación de esta distribución podría consistir en la medida lineal: el coeficiente de

correlación de Pearson entre el número de habitantes y la cantidad de centros tiene un valor de 0.75 interpretable como de un muy fuerte ajuste. El despliegue del Estado habría respondido a la cantidad de la demanda potencial. Sin embargo, esta función lineal esconde importantes apartamientos de la equidistribución observables en la columna [4]: en Salto, cada centro atendería un poco más de 23 mil personas, en tanto que en Florida serían algo más de 3700.

*Mapa n°2. Regiones sanitarias vigentes a 1955 conforme a la Ordenanza N°366 del Ministerio de Salud Pública. El mapa fue publicado por el ITU en su Folleto de Divulgación Técnica N°7 (ITU, 1955, p. 38)*



Una segunda evaluación controla el despliegue del estado según la extensión del departamento, columna [3], teniendo presente el problema de la proximidad. La estimación hecha por el coeficiente de Pearson informa una correlación *negativa*:  $r=-0.24$ . Los extremos marcados se constatan en los departamentos de Salto, Artigas, Cerro Largo y Flores.

El paso siguiente fue comparar la distribución empírica de centros de salud con el estándar propuesto en 1955 por el equipo del Instituto de Teoría y Urbanismo (ITU) coordinado por Gómez Gavazzo. Su teoría recomendaba que un centro “primario” debería atender en un área de no más de 7 kilómetros a sus usuarios potenciales.

*Matriz N°1. Indicadores de provisión de salud pública a nivel departamental en Uruguay para 1954, superficie departamental y total de población según el IV Censo de 1963. Se exceptúa el departamento de Montevideo.*

Departamento	[1] Núm. Centros	[2] Pob.Dep.1963	[3] Sup.Dep. tal	[4] Pob/Salud	[5] Km2/Salud	[6] Áreas GG	[7] Exceso GG	[8] % Pob.Cap.
Artigas	4	52,843	11928.0	13210.8	2982.0	271.2	67.8	45%
Canelones	23	258,195	4536.0	11225.9	197.2	103.1	4.5	5%
Cerro Largo	5	71,023	13648.0	14204.6	2729.6	310.3	62.1	47%
Colonia	15	105,276	6106.0	7018.4	407.1	138.8	9.3	13%
Durazno	10	53,635	11643.0	5363.5	1164.3	264.7	26.5	40%
Flores	2	23,805	5144.0	11902.5	2572.0	117.0	58.5	65%
Florida	17	63,987	10417.0	3763.9	612.8	236.8	13.9	33%
Lavalleja	7	65,823	10016.0	9403.3	1430.9	227.7	32.5	48%
Maldonado	7	61,259	4793.0	8751.3	684.7	109.0	15.6	25%
Paysandú	11	88,029	13922.0	8002.6	1265.6	316.5	28.8	60%
Rio Negro	7	46,861	9282.0	6694.4	1326.0	211.0	30.1	37%
Rivera	6	77,086	9370.0	12847.7	1561.7	213.0	35.5	54%
Rocha	10	55,097	10551.0	5509.7	1055.1	239.9	24.0	35%
Salto	4	92,183	14163.0	23045.8	3540.8	322.0	80.5	66%
San José	7	79,393	4992.0	11341.9	713.1	113.5	16.2	35%
Soriano	8	77,875	9008.0	9734.4	1126.0	204.8	25.6	40%
Tacuarembó	9	76,964	15438.0	8551.6	1715.3	351.0	39.0	37%
Treinta y Tres	5	43,419	9676.0	8683.8	1935.2	220.0	44.0	52%
<b>Nacionales</b>	157	1392753	174633	9958.7	1501.1	3970.5	34.1	35%

Fuente: elaboración propia con base en la Ordenanza 366 y en el IV Censo de Población .

Con esta base, se puede computar el número de áreas de salud primaria que debería tener un departamento; esta información está en la columna [6]. Se puede apreciar bajo ese cálculo que el país debía tener 3971 policlínicas (renglón “totales nacionales”). El departamento de Tacuarembó en particular debería tener 351, siendo en cambio que solo contaba con 9. La razón entre este indicador y la cantidad de centros se presenta en la columna [7]: informa

cuántas veces mayor al estándar es el área atendida por cada centro de salud. Se estima para Salto que un centro de salud cubriría 80 veces el área estándar recomendada por el ITU. Los departamentos de la frontera noreste están entre los siete con mayor exceso: mínimo 35.6 veces. En el otro extremo, San José (16.2), Maldonado (15.6), Florida (13.9), Colonia (9.3) y Canelones (4.5) se encuentran entre los más próximos al estándar. La correlación de Pearson entre este indicador y el [4] es igual a  $r=0.72$ , lo cual nos informa que los departamentos con centros de salud con mayor demanda potencial per cápita también son aquellos cuyos centros deben atender mayor superficie.

Ahora bien, el examen anterior se ha hecho bajo el supuesto de una equidistribución territorial de la población. Una forma de examinar la sustentabilidad de este supuesto es mediante la concentración urbana. La columna [8] informa sobre el porcentaje de la población del departamento que habitaba en la capital según el Censo de 1963. El promedio de concentración en las capitales era de 35%, pero las ciudades de Trinidad, Paysandú, Rivera, Salto y Treinta y Tres, superaban el 50%. La correlación entre la concentración [8] y el exceso de cobertura [7] es igual a  $r=0.77$ , lo que informa a que ambos indicadores están muy fuertemente asociados.

En síntesis, este primer examen territorial considerando únicamente la distribución de los centros de salud primaria según la demanda potencial y la superficie de cada departamento permite concluir que el despliegue del vector salud del Estado Social había tenido marcadas desigualdades territoriales. En particular, los departamentos de la frontera noreste: Artigas, Cerro Largo y Rivera, muestran rezagos superlativos, junto con Salto en el Litoral y Flores en el Centro. A su vez, estos departamentos resultaban en aquella época macrocefálicos, con lo que es posible hipotetizar que la provisión de salud pública habría de presentar mayores desigualdades territoriales que las que aquí se han estimado rudimentariamente.

#### 4.5.2. *Desigualdad intra-departamental en la presencia Estatal*

Un examen más aproximado consiste en considerar un subconjunto de indicadores para evaluar la distribución de la provisión *dentro* de cada departamento.

Una primera aproximación puede hacerse considerando la organización subdepartamental más organizada y persistente: las secciones judiciales asientos de los Juzgados de Paz. Su delimitación se fue conformando en el último cuarto del siglo XIX y permaneció estable hasta mediados del siglo XX. Un criterio para evaluar la distribución intra-departamental es suponer que el estado social se despliega siguiendo el mismo eje territorial que el estado republicano y que por tanto, en cada sección podría haber un centro de salud. En 1963 había 234 secciones, de las cuales 27 estaban en el departamento de Montevideo y 21 correspondían a las capitales departamentales. Había 109 secciones judiciales con un centro de salud sobre un total de 189, lo que representa un 59% de cobertura de las jurisdicciones subdepartamentales. Esto permitiría inferir que el despliegue del vector salud, aún con las desigualdades aludidas, habría sido bastante extenso en el territorio.

Sin embargo, un segundo examen muestra que existían desigualdades muy importantes. La columna [2] reporta el número de secciones no capitales y la número [3] el porcentaje de éstas secciones que tienen un centro de salud. Ahí se observa que los departamentos de Canelones, Colonia, Durazno, Florida y San José contaban con una oferta de salud en al menos el 75% de las secciones judiciales. Sin embargo, en Artigas, Cerro Largo, Flores, Salto, Tacuarembó y Treinta y Tres, la oferta cubría menos del 40%.

Este indicador *subdepartamental* por sección es consistente con las inferencias hechas a nivel departamental, pero agrega una desigualdad *intradepartamental* a las ya observadas entre departamentos.

*Matriz n°2. Provisión de salud pública a nivel sub-departamental en Uruguay para 1954*

	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]
depto	Num. Centros de Salud	Num. Secc. jud. 1963	Secciones no capital	Secc. con centro de salud 1954	% cobertura secc. judiciales
Artigas	4	9	8	3	38%
Canelones	23	17	16	15	94%
Cerro Largo	5	12	11	4	36%
Colonia	15	15	14	12	86%
Durazno	10	13	12	9	75%
Flores	2	6	5	1	20%
Florida	17	13	12	10	83%
Lavalleja	7	13	12	6	50%
Maldonado	7	9	8	5	63%
Paysandú	11	13	11	6	55%
Río Negro	7	13	12	5	42%
Rivera	6	9	7	4	57%
Rocha	10	10	9	6	67%
Salto	4	11	9	3	33%
San José	7	7	6	5	83%
Soriano	8	14	13	7	54%
Tacuarembó	9	14	13	5	38%
Treinta y Tres	5	9	8	3	38%

Fuente: elaboración propia con base en la Ordenanza 366 y en el IV Censo de Población.

*4.5.3. Desigualdades territoriales en provisión salud a nivel de localidades*

En total 138 de las 1079 localidades no capitales de 1963<sup>21</sup> contaban con un centro de salud de tipo primario, es decir el 12.8%. La relación entre este indicador y la existencia de al menos un centro de salud en la sección judicial [4] es de  $r=0.95$ , casi perfecta. Es decir, la extensión

<sup>21</sup> Para este apartado también se excluye del universo a las localidades del departamento de Montevideo.

del servicio de salud, fuera de la capital, se habría verificado siguiendo la institucionalización del territorio hecha por el “Estado Liberal”.

Ahora bien, la matriz n°2 muestra que la distribución de los servicios entre las localidades, ya no de secciones judiciales, presenta desigualdades pronunciadas *dentro de cada departamento*. En la columna [6] se puede apreciar que en 7 departamentos menos del 10 % de las localidades tienen un centro de salud. De nuevo se aprecia que la frontera noreste la desigualdad en la provisión entre localidades es mayor: Artigas, Rivera, Tacuarembó, Cerro Largo y Treinta y Tres. También vuelve a notarse la brecha territorial de Salto en el litoral y de Flores en el centro del país. A su vez, una menor desigualdad se observa en la región Sur y Metropolitana (Canelones y Florida), así como en el Suroeste (Colonia y Soriano), en el Litoral Sur (Río Negro y Paysandú) y Rocha en el Este. Rompen este patrón los departamentos de San José y Maldonado, que se ubican levemente por debajo y por encima del porcentaje medio indicado más arriba.

Examinados estos indicadores, cabe la pregunta sobre cuáles serían los determinantes que podrían identificarse estarían asociados a la existencia de una policlínica. Para responder a esa interrogante se hizo el ejercicio de ajustar un modelo logístico binario incluyendo un primer bloque de regresores demográficos absolutos (la demanda potencial según el IV Censo de 1963 y la demanda histórica según el III Censo de 1908); un bloque demográfico relativo (ranking poblacional en 1963 y tasa de crecimiento anual intercensal 1908-1963); un bloque del “Estado Liberal” (asiento del Juzgado de Paz en 1963 y existencia de órgano local de administración o gobierno); y el tipo de poblamiento identificado hasta 1908 y hasta 1963 (localidades indianas, liberales, informales, “rancheríos”, corporativos y ferrocarriles) (Fernández, Vanoli, & Wilkins, 2022).

El primero de los bloques testea la hipótesis de la localización de servicios de salud con base en la entidad de la demanda, sin otra restricción. El segundo en cambio discute la importancia relativa de la localidad *dentro del departamento*, operacionalizando de dos formas distintas la noción de “centros de población de alguna importancia” contenida en la Ley N° 3724, artículo 3. El tercer bloque incluye una caracterización político-institucional de la localidad en el marco del “Estado Republicano-Liberal”. Finalmente, el cuarto bloque representa una formulación incipiente con base en la teoría de la producción social del espacio a partir del tipo de institucionalización que tuvo cada poblamiento registrado. La estrategia de análisis testea cada uno de los bloques como una teoría distinta aunque no necesariamente contrapuesta. A su vez, cada bloque conformaría una explicación más general y fundamental que el anterior, al punto de poder tener el papel de lógicamente precedente. Los tipos fundacionales de poblamiento conforman nuestra hipótesis fundamental. El análisis procederá a comparar los ajustes para

cada uno de los bloques por separado y luego estimar un modelo completo con todas las variables<sup>22</sup>. La tabla n°7 muestra los resultados.

**Tabla n° 7. Modelos de determinantes de la existencia de un centro de salud en una localidad no capital, excluido el departamento de Montevideo. Uruguay 1954**

Variable	salud01at	salud02at	salud03at	salud04at	salud05at	salud1954
POBLACIÓN CENSO 1963	0.002***				0.001***	
RANGO DEPTAL 1963						
Cuar.QUIN.localidad		-0.908			0.667	-0.169
Sexta a 10ma Localidad		-2.793***			-0.481	-1.523**
10 al final		-4.772***			-0.853	-2.120***
Con Comisión Auxiliar ~			0.007			
TIPOS POBLAMIENTO 63						
PrivInfor63				-4.974***	-2.366**	-3.353***
PriFORMALES (todas)				-0.229	1.319	0.675
AFE63informales				-2.324***	0.295	-0.711
AFE63_formalizadas				-0.452	1.072	0.438
Rancheríos 1963				-6.111***	-3.364***	-4.423***
Corporativas63				-3.497***	-0.948	-1.823*
Constant	-2.859***	2.048***	-0.375***	1.705**	-0.285	2.082**
Statistics	salud01at	salud02at	salud03at	salud04at	salud05at	salud1954
r2_p	0.319	0.294	0.001	0.504	0.538	0.525
N	1000	1000	301	1000	1000	1000

Legend: \* p<.1; \*\* p<.05; \*\*\* p<.01

Fuente: elaboración propia con base en el panel de localidades CSIC 1908-2011 y registros administrativos de Salud para 1954, Ordenanza 366.

De los modelos ajustados por bloques teóricos, el número 4 presenta el mejor valor del pseudo  $R^2$  de McFadden. Le sigue el modelo número 1 con el único predictor de la población registrada por el IV Censo de 1963. De hecho, la incorporación en el modelo número 5 de esta variable mejora levemente el ajuste obtenido por el número 4. En cambio, al incorporar el ranking de localidades en lugar de la población, el ajuste no se modifica prácticamente (0.554 vs 0.553) y resulta más comprensible en términos de las hipótesis, tal como se puede apreciar en el modelo “salud 1954”.

El modelo final “salud 1954” permite realizar dos inferencias fundamentales relativas a los determinantes. En primer lugar, la localización de los servicios de atención primaria de salud fuera de las capitales siguió el criterio de la demanda potencial, operacionalizado aquí como

<sup>22</sup> El uso como regresores de variables que se definen con base en información del III Censo implican excluir del universo de análisis a las localidades que no se registraron y las que habiendo sido registradas, no se reportó información. Al respecto véase Fernández & Wilkins (2019).

el número de habitantes. Sin embargo, este criterio fue aplicado a nivel departamental, es decir en términos relativos. El despliegue de este vector de bienestar se realizó cubriendo las localidades más importantes *del departamento*, tal como decía la Ley de creación de la APN de 1910, que a lo largo de este período histórico del MSP, significó alcanzar a las segundas y terceras localidades más pobladas. Pero lo interesante del análisis es notar que esas mismas localidades eran en una alta proporción, *también asiento de los juzgados de paz* y, por tanto, cabezas de las secciones judiciales. De aquí la alta proporción de secciones judiciales que contaban con al menos un centro de salud en 1954. La teoría del despliegue del Estado Social sobre el eje del Estado Liberal parece hacerse más verosímil con este resultado.

Una segunda inferencia puede hacerse con la tipología de poblamientos a 1963. El modelo número 4 no identifica una diferencia estadísticamente significativa en la localización de un centro de salud para las localidades privadas liberales (es decir, formalizadas) respecto de las localidades indianas. Más aún, al controlar por la población este resultado no se altera. En cambio, sí se observa que los pueblos ferrocarrileros, sean formales o sean informales, dejan de tener un impacto significativo sobre la probabilidad al controlarse por el tamaño; su efecto quedaría “absorbido” por la entidad de la demanda.

El control por el tamaño no parece modificar los efectos de otros dos tipos de poblamiento de interés, ambos tipos de localidades no formalizadas por el Estado hasta 1963. Por un lado, las localidades corporativas conservan un efecto estadísticamente significativo entre los modelos 4 y final, diferenciándose de las localidades informales en un menor riesgo de carencia. Por otro lado, las localidades designadas como “rancheríos” según el criterio más restrictivo de la intersección (Wilkins, 2022) mantienen su efecto estadísticamente más negativo que el tipo de localidades informales.

#### 4.5.4. *Diversidad de servicios prestados*

Conforme la evidencia reunida para los años cincuenta, se puede apreciar que no solo se incrementa el número de localidades en las que llega la Salud Pública (primero APN y luego el MSP) sino también la diversidad de prestaciones.

Para las dos primeras décadas del siglo XX, las prestaciones de salud se concentraban exclusivamente en “hospitales” y desde estos, se instrumentaba un servicio de “asistencia domiciliaria en campaña”. Este tipo de servicio estaba inicialmente conformado sólo por un cargo médico, cada uno referenciado a una o dos localidades. En 1919 esta unidad es denominada “policlínica” y si bien no hay evidencia explícita (v.g. un rubro presupuestal), algunas de ellas contaban con un local propio. Al comparar con el Presupuesto de 1926, se puede inferir que el concepto “policlínica” para definir esta dependencia está institucionalizado. Dentro de este tipo de agencia, se observa para las dos décadas siguientes una política de diferenciación. En el Presupuesto de 1944 (Ley N°10.603) el ítem 51 dentro del inciso 10 “Ministerio de Salud Pública” proyectó (y ejecutó) rubros para cubrir 107

localidades, aunque en 16 se trataba en realidad de una “policlínica derivada”, esto es un médico que atendía en dos y hasta cuatro localidades distintas (con el mismo cargo y sueldo)<sup>23</sup>. Se identifican dependencias con sólo un cargo médico y otras en las que además hay enfermeros, médicos higienistas sexuales, parteras, auxiliares de higienistas sexuales, odontólogos y auxiliares de servicio en policlínica. La presencia de cargos de “profilaxis y policía de higiene sexual” en la policlínica, junto con la prestación de asistencia primaria resulta un dato interesante.

A lo largo de la década de 1920, junto al concepto de hospital, surge el concepto de “sala auxiliar” como un primer estadio de descentralización de los servicios de diagnóstico y quirúrgicos. Se presupuestaron 26, desde los cuales también se organiza “asistencia domiciliaria” dado que el médico de sala es también médico de asistencia en policlínica y domiciliaria.

Conforme a lo reportado en el Informe Hall, a partir del año 1927, estas salas auxiliares se fueron transformando gradualmente en un tipo de centro de salud que para la década de 1940 se denomina como “Centros Auxiliares”. Gómez Gavazzo indica que se trata de “verdaderos hospitales mínimos” que disponen de “pequeñas salas de internación para obstetricia y tratamientos leves; poseen servicios de policlínica externa completos y en ellos se pueden realizar pequeñas intervenciones quirúrgicas” (ITU, 1955, p. 9). En el citado Informe Hall, todos los centros auxiliares se auto categorizan como “hospitales rurales de tipo pequeño” (Informe Hall, 1956, págs. 8,8,15,22,31).

En la década de 1940 los servicios de salud fuera de la capital presentan (al menos presupuestalmente) una nueva diferenciación: se alude al “puesto de socorro”. Para 1944 hay 4 establecidos: Tomás Gomensoro, Isla Cabellos (ambos en Artigas), Fray Marcos (Florida) y Algorta (ubicado en la frontera entre Paysandú y Río Negro). Todos son estaciones de ferrocarril. La dotación de cargos es importante: tienen 3 o 4 cargos: médico y dos enfermeras, en tanto que para Fray Marcos también había una partera. En 1954, sin embargo, Isla Cabellos y Algorta son categorizados como policlínicas.

La Ordenanza de 1954 distingue aún otro tipo de dependencia: la “maternidad”. Hubo 7 en tres departamentos: Santa Lucía en Canelones; José Pedro Varela y Zapicán en Lavalleja; Santa Clara, Cerro Chato, Vergara y Valentines en Treinta y Tres. Una década antes, solo la policlínica de Santa Lucía tenía presupuestado un cargo de partera.

---

<sup>23</sup> Por ejemplo, el médico que atendía la policlínica de Villa Rodríguez tenía asignadas también las localidades de Raigón y Estación Capurro. Estas localidades estaban todas en la segunda sección judicial de San José y sobre la línea del Ferrocarril. En total, 1707 habitantes según el Censo de 1963. Pero la extensión a dos ciudades no parecería haber sido una cuestión de baja entidad de la demanda. El médico de la policlínica de Las Piedras, Canelones, también tenía asignado Progreso; totalizando 48768 habitantes.

La tabla nº8 reporta la distribución de los tipos de servicio según circunscripción sanitaria de 1954. En esta se puede observar tanto la diferenciación entre tipos de centros como la relación entre estas circunscripciones con los departamentos. La información presentada también permite inferir sobre las asignaciones presupuestales hechas dentro del programa de Asistencia Domiciliaria. Así, los departamentos de Cerro Largo y Rivera tenían una estructura simple con un máximo estimable de 5 médicos para cada circunscripción. El Departamento de Durazno, menos extenso que Cerro Largo, y con menor densidad de población que los dos fronterizos, triplicaba en número de cargos y contaba además con dos centros auxiliares subordinados.

Con base en la información provista por la Ordenanza 366, se ajustó un modelo de determinantes del tipo de servicios localizados mediante la técnica logística multinomial. La categoría de referencia fue “poli-clínica derivada”. Los bloques explicativos fueron los mismos definidos para el modelo sobre existencias. Las variables independientes fueron codificadas en un sentido teóricamente positivo respecto de la probabilidad de contar con una prestación de mejor calidad. El ajuste del modelo completo no identificó ninguna variable estadísticamente significativa. Sólo el modelo 1 especificado con la población en 1963, mostró significación. A pesar de esto, el modelo completo alcanzó un alto pseudo  $R^2$ . En el anexo 6.1 se incluye el detalle del modelo.

Estos resultados del multinomial permiten hacer dos inferencias. La calidad de los servicios localizados estaría influenciada por el tamaño de la población y esto es estadísticamente identificable. Pero, una segunda inferencia es que también la localización está asociada a otros atributos, absolutos y relativos, actuales e históricos del poblamiento, muy asociados al tamaño. Estos atributos tendrían un peso concurrente y aditivo, mayor aún que la medida demográfica. Por lo que aun cuando estas decisiones parecen estar más claramente apegadas a criterios de racionalidad técnica, no es posible minimizar la importancia de otros territoriales.

En síntesis, este apartado aporta evidencia en otra dimensión de la desigual distribución de agencias de salud, tanto *entre* departamentos como *dentro* de cada departamento, con un elemento adicional; la producción social del espacio generado hasta 1950 habría sido institucionalizado con un alto grado de permanencia por las relaciones de subordinación administrativas establecidas por las dos ordenanzas de 1954.

*Tabla n° 8. Distribución de los tipos de centro de salud fuera del Hospital Departamental, según las circunscripciones establecidas por la Ordenanza N°366 de 1954. La última columna informa a qué departamentos pertenecen las localidades de cada circunscripción.*

Circunscripción Sanitaria	Policlíni	Policlíni	Puesto Socorro	Maternal	Cent.Aux	Total	Deptos
2° Circuns.Artigas	0	1	1	0	1	3	Artigas
3° Circuns.Salto	0	3	0	0	0	3	Salto
4° Circuns.Rivera	0	3	0	0	0	3	Rivera
5° Circuns.Tacuarembó	1	7	0	0	2	10	Paysandú, Río Negro Rivera Tacuarembó
6° Circuns.Cerro Larg	0	4	0	0	1	5	Cerro Largo Rivera
7° Circuns.Paysandú	2	9	0	0	0	11	Paysandú Río Negro
8° Circuns.Río Negro	0	2	0	0	1	3	Río Negro
9° Circuns.Durazno	2	6	0	0	2	10	Durazno Tacuarembó
10° Circuns.Treinta y Tres	0	1	0	6	2	9	Cerro Largo Lavalleja Treinta y Tres
11° Circuns.Soriano	1	4	0	0	3	8	Colonia Soriano
12° Circuns.Flores	0	1	0	0	0	1	Flores
13° Circuns.Florida	5	10	1	0	1	17	Canelones Florida
14° Circuns.Minas	0	2	0	0	2	4	Lavalleja Maldonado
15° Circuns.Rocha	1	5	0	0	2	8	Rocha
16° Circuns.Colonia	1	5	0	0	4	10	Colonia
17° Circuns.San José	3	4	0	0	1	8	Colonia San José
18° Circuns.Maldonado	0	3	1	0	1	5	Maldonado
19° Circuns.Canelones	5	13	0	1	3	21	Montevideo Canelones
Total	21	82	2	7	26	138	

Fuente: elaboración propia con base en el panel de localidades CSIC 1908-2011 y registros administrativos de Salud para 1954, Ordenanza 366.

## 4.6. Síntesis de los hallazgos y conclusiones generales

La atención pública de la salud se incorpora a la ciudadanía social con la Ley N°3724 de 1910 que establece la Asistencia Pública Nacional. La entidad centralizó la dirección técnica, administrativa y financiera de las prestaciones que hasta ese momento eran materia municipal. La nueva institucionalidad participó en el despliegue del Estado Social característico de la décadas del 10 y del 20, creando nuevas agencias prestadoras en el territorio, junto con la Educación Secundaria, la Seguridad Social y la Electricidad. Partiendo de 9 localidades con hospitales en 1910, para 1954 se habían establecido 10 nuevos hospitales departamentales y 34 “hospitales rurales”. A su vez, se identificaban 103 localidades pequeñas e intermedias con servicios de “poli-clínicas”. Frente al ciclo de la “República Oligárquica” y la provisión privada o comunitaria, el “ciclo del Batllismo” representó un importante avance en la construcción de una ciudadanía social en salud, aunque este avance haya estado lejos de la universalización de las prestaciones, tanto en extensión como diversidad o en calidad.

Ahora bien, esta significativa espacialización social del vector salud no permite hacer la inferencia más general de una efectiva desmercantilización. El país contaba con un claro primer estrato de completa ausencia de provisión pública. En 945 localidades censales de 1963 no contaban ni siquiera con una poli-clínica: aproximadamente 197 mil personas a las que habría que sumar las 364 mil que vivían en zonas rurales: una quinta parte de la población. Un segundo estrato de asistencia se encontraba en las localidades donde solo existía una poli-clínica. La calidad y continuidad del servicio estaba asentadas en un cargo médico para “poli-clínica y asistencia domiciliaria”, al cual se le solicitaba formal radicación. Eventualmente, contaban con un cargo de “auxiliar de enfermería”. Es posible inferir que la eficacia de la atención en estas localidades dependería, además de la presencia de esos recursos locales, de la gravedad de la afección y de las posibilidades del transporte (privado) a un hospital. En consecuencia, la presencia del Estado debió haber sido mínima, subsidiaria, frente a la continuidad de la consulta a otros tipos de “agentes de salud”, privados o comunitarios, del tipo que Barrán describía a principios del siglo XX.

El tercer estrato lo conformaban las localidades con un “hospital de tipo rural”, tal como los directores de los centros los designaban en los reportes a la Comisión de Reorganización del Ministerio y quedara expresado en el Informe Hall de 1956. Además de los cargos médicos de sala y domicilio, podían contar con cargos de nurse, farmacéutico, auxiliares de enfermería, partera y auxiliares de servicios. Todos disponían de camas para internación y en algunos se practicaban pequeñas cirugías. En total 34 localidades no capitales contaban con este tipo de prestaciones que el ITU (1955) designaba como “básicas”. Sociológicamente, haré la inferencia que en ellas estaba desplegado el Estado Social en el vector salud, con una participación que podría decirse había tenido una efectiva desmercantilización.

Las capitales departamentales conformaban el cuarto estrato de prestaciones dada la diversidad, continuidad y calidad de los servicios de salud instalados. Todas las capitales, excepto Maldonado, contaban con un “hospital” hacia mediados de siglo. Es de recordar, empero, que además de la población local, recibían traslados de pacientes de sus respectivas “regiones sanitarias”, con lo cual es factible suponer que trabajaban con una capacidad de respuesta llevada a su límite. En el caso de Salto, Mercedes, Tacuarembó y Treinta y Tres, sus hospitales oficiaban de “regionales” y esto era visible en la dotación presupuestal.

El análisis de los determinantes de la instalación de un centro de salud en una localidad mostró tres aspectos importantes. En primer lugar, hacia 1954 había una relación casi perfecta entre la existencia de un centro de salud y la sección judicial. La localización se habría verificado siguiendo la institucionalización del territorio hecha por el “Estado Liberal”. En segundo lugar, la hipótesis demográfica vinculada a la demanda potencial de usuarios contó con evidencia bastante sólida: la probabilidad de contar con un centro aumentaba con la población censada en 1963. Pero, un tercer hallazgo mostró que sin descartar ambos determinantes, la identificación del tipo fundacional de poblamiento, mejoraba la estimación del modelo completo (pseudo  $R^2=0.525$ ). Las localidades informales, los rancheríos e incluso las “localidades corporativas” tenían menos probabilidad de contar con un centro de salud. La atención de salud se extendió en el territorio de forma estratificada, asignándose la localización según criterios técnicos demográficos, pero también ligados a la institucionalidad de los poderes del “Estado Liberal”, y a la espacialización social de la propia estructura social. Propongo considerar esta evidencia en el marco de una hipótesis general de despliegue del Estado Social bajo los condicionamientos de la heterogeneidad estructural

Para concluir debo reconocer la limitación que tiene este estudio por no haber ingresado en la cuarta dimensión de la estructura local de bienestar en la arena de la salud, relativa al proceso de localización, fundamentalmente por la fragmentación esa información entre distintas fuentes. Sin perjuicio de esto, las lecturas y entrevistas permiten esbozar que el despliegue del Estado en el vector salud no puede interpretarse sin incluir el papel de coaliciones locales de actores que abogaron por la prestación, generaron ingresos para costear parte de las inversiones y por lo general, luego financiaron gastos corrientes. Sin embargo y más allá de la institucionalidad de estas coaliciones, lo que sorprende es que en la arena de la salud, el Estado no construyó espacios de representación territorial de los intereses locales, como si lo hubo en Primaria, a través de las comisiones de padres y de la Comisión Departamental de Educación.

## 5. Escuelas y Liceos en el territorio hasta mediados del siglo XX

*Andrés Wilkins Masse*

### 5.1. Introducción

El objetivo de este capítulo es presentar una descripción de la presencia en el territorio de la Educación Primaria y el Primer Ciclo de Educación Secundaria públicas en la primera mitad del siglo XX. La asistencia y conclusión de la Educación Primaria se había establecido como obligatoria desde la vigencia del Decreto Ley N°1350 de 1877. La Reforma Educativa de José Pedro Varela es consensualmente aceptada como base del Estado de Bienestar en Uruguay (Solari, 1969; Filgueira & Filgueira, 1994).

Para la década del sesenta, la Educación Técnica impartida por la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU) no era jurídica ni académicamente como reconocida como equivalente a la Secundaria. A pesar del gran impulso que Pedro Figari le diera a la Educación Industrial y Artística a comienzo de siglo, las leyes de 1916 y de 1942 mantuvieron su status de un trayecto divergente diseñado para estudiantes que necesitaban o querían adelantar su ingreso al mercado de trabajo, principalmente, en tareas manuales vinculadas a un “oficio”.

Interesan aquí observar los dos niveles de la educación pública, más allá de la tardía obligatoriedad constitucional que alcanzó la Educación Secundaria recién en la Constitución de 1967. Desde 1912, con la Ley N°3939 de creación de los Liceos Departamentales, el Estado mostró una clara voluntad política de universalizar la Educación Secundaria: en pocos años, además de crear 18 nuevos institutos, se decretó la gratuidad, suprimiendo los costos por exámenes, tramitaciones y colaciones de grado. En 1942 terminó de caer la última barrera: el examen de ingreso para estudiantes egresados de la Escuela Pública. Los liceos tampoco tenían cupos ni exigencias de asistencia para conservar la matriculación. Estos atributos describen un servicio desmercantilizado y establecido como derecho en lo que para Uruguay fue la primera arena de la ciudadanía social.

El universo de estudio está conformado por las más de mil localidades que el IV Censo de Población de 1963 identificó fuera del Departamento de Montevideo. En particular, interesa

saber en qué medida la educación pública se había universalizado, esto es, hecho una oferta accesible por su proximidad para las localidades intermedias y para las pequeñas localidades.

El trabajo tiene siete secciones, en la primera se realizará un pequeño esbozo del marco de referencia y de los antecedentes directos para la elaboración del presente capítulo. En la segunda y tercera sección se explicitan los objetivos y los métodos y fuentes de información utilizados. En la cuarta sección, se realiza una periodización de la Educación Primaria y Secundaria en Uruguay, con base a la consulta de la normativa y de trabajos provenientes de la historia de la educación. En la sección 5, se analiza la desigualdad interdepartamental.

## 5.2. Marco de referencia

Una de las dimensiones más recurrentes de los estudios de provisión de bienestar, después de la seguridad social y la salud, es la educación (Boltvinik & Hernández Laos, 1999), esto no es ninguna novedad, ya que todas las sociedades tienen la necesidad de formación de los jóvenes en el aprendizaje de competencias para el mercado laboral, así como la generación de una identidad común y la formación cívica de los jóvenes para la inserción en la sociedad. Especialmente, esta última función de la educación fue el que llevó a fines del siglo XIX a propulsar la educación pública en Uruguay, ya que la escuela oficiaba como instrumento alfabetizador de las personas y como una herramienta para generar condiciones cívicas que lleve a la creación de una ciudadanía comprometida y democrática (Varela J. P., 1874). Mientras que la educación secundaria nació con un espíritu completamente diferente donde el objetivo era la preparación académica del joven para la universidad, por lo que podría ser asociado para la formación de profesionales y académicos especializados (MEC, 2014).

En este capítulo, se enfoca en la provisión de educación primaria y secundaria pública a nivel de las localidades en Uruguay. Por centros públicos se entiende a en el sentido definido por la ley N°1350, donde el artículo 1 define que la instrucción pública es aquella la que costea y es establecida por el Estado uruguayo<sup>24</sup>, mientras que la educación privada es aquella que es mantenida por personas o grupos de personas particulares.

La consideración solo del ámbito público en Uruguay no es un aspecto problemático, ya que es un hecho persistente la asistencia a centros educativos públicos por parte de los estudiantes, por ejemplo, en 1963, el 79% de los niños que asistían a la escuela, concurrían a un centro público (CIDE, 1964). En 2021, esta cifra es muy similar, ya que el 80% de los niños en edad escolar concurren a una escuela pública. De hecho, la educación privada está fuertemente

---

<sup>24</sup> Hasta 1916 los centros de Educación Secundaria podían públicos podían exigir el pago de matrícula, sin embargo, al ser gestionados por el Estado se considera que incluso antes de ese período son centros públicos.

destinada a los estudiantes provenientes de un contexto socioeconómico más alto (INEEd, 2021).

### 5.3. Antecedentes

La bibliografía sobre Educación Pública ha abordado su extensión en el territorio, ni a los procesos locales o regionales por los que una localidad obtuvo “su escuela” o “su liceo”. Orestes Araújo, en su temprana “Historia de la Escuela Uruguaya” aporta evidencia para concluir que la implementación del Decreto Ley de 1877 fue conducido bajo un modelo de implementación “top-down” (Araújo, 1911), pero no propone hipótesis para explicar las diferencias ya visibles entre departamentos tal como se pueden también inferir con base en el Censo Escolar de 1908. Por ejemplo, la obra coordinada por Nahúm para los 75 años de la Educación Secundaria, sigue un capitulado por épocas relacionadas a los planes de estudio y a los debates nacionales, pero solo marginalmente alude al proceso de creación de liceos, incluso a los denominados “liceos populares” (Nahum, 2008). Los trabajos de la CEPAL a comienzos de los años 90, tampoco se detuvieron en el análisis de la distribución geográfica de la Educación Primaria (Rama G. , *Qué aprenden y quiénes aprenden en las escuelas de Uruguay: los contextos sociales e institucionales de éxitos y fracasos*, 1990), dándola por universalizada, ni tampoco de la Educación Secundaria (Rama, Mancebo, Ravela, & de Souza, 1992).

Una primera expresión de la hipótesis de la heterogeneidad estructural fue considerada en un estudio sobre la evolución socioeconómica del espacio de la frontera noreste (Fernández & Ríos, 2013). Con base en la muestra urbana de la Encuesta Continua de Hogares entre 1991 y 2011, se describió un rezago sistemático en indicadores de asistencia y acreditación escolar en la región. Con datos del primer censo nacional de aprendizajes en 6tos. Primaria de 1996, Fernández et al (Fernández, Cardozo, Marques, & González, 2019) identificó los efectos que habrían tenido las estructuras de oportunidades educativas territorialmente diferenciadas sobre los logros de aprendizaje de niños en edad escolar en el Uruguay de los noventa; sin embargo, aquellas estructuras fueron tomadas como dadas históricamente y no se postuló su hipotética gestación.

El antecedente más reciente en este problema se remonta al estudio clásico de CLAEH / CINAM sobre la “Situación económica y social del Uruguay rural”. El análisis del territorio desde diversas perspectivas disciplinarias, y en particular de las localidades con base en la provisión de bienestar puso en evidencia la extensión de la Escuela Primaria, presente en todos los tipos de localidades, y la excepcionalidad de la Secundaria, presente solo en los dos tipos de localidad más diversificadas fuera de las capitales (CLAEH / CINAM , 1963, págs. 162-168). Según el mismo estudio, aun cuando existiera una escuela (rural) se podría verificar que su alumnado provenía de un radio mayor a 4 kilómetros de distancia, y no necesariamente por

caminaría óptima. En consecuencia, debemos reconocer que ya estaba presente la hipótesis de la heterogénea distribución geográfica de este vector del bienestar sobre la que me extenderé en más abajo.

Un antecedente reciente sobre la expansión territorial de la Escuela ha sido provisto por Azar (2020). Asumiendo esta heterogeneidad geográfica, propone una explicación que complementa factores sociodemográficos con factores políticos para dar cuenta del aumento en la oferta de escuelas primarias en Uruguay en la primera mitad del siglo XX. En los departamentos donde en su mayoría los diputados no pertenecían al partido o fracción del presidente tenían una mayor priorización en la generación de escuelas en comparación con los departamentos donde el presidente de turno tenía mayores apoyos. En este sentido, la autora concibe que la escuela uruguaya fue una política pública por excelencia para granjear el apoyo de las personas en territorios disputados entre el Partido Nacional y Colorado.

#### 5.4. Objetivos e hipótesis

El objetivo del presente trabajo es describir la provisión territorial de centros educativos en el territorio uruguayo en la primera mitad del siglo XX. En particular, debido a la disponibilidad de datos encontrados, se analizará la evolución de centros educativos en tres momentos puntuales: 1908, 1928, 1956. Tanto en los censos de 1908 y 1928, se encuentra información a nivel de localidad, mientras que en 1956 solamente se encuentra información a nivel departamental. Por lo tanto, se tienen dos objetivos específicos: (i) describir la conformación de escuelas y liceos a nivel departamental desde 1908 hasta 1955, (ii) describir la instalación de escuelas y liceos por localidad en 1908 y 1928.

La principal hipótesis planteada es la heterogeneidad estructural en la construcción territorial de los servicios educativos en Primaria con base a las condiciones institucionales de la fundación de los poblamientos que el Estado Social heredó del período de construcción del Estado Liberal. Se testeará primero si la creación de escuelas se distribuyó conforme a criterios demográficos explícitamente contemplados en el Decreto Ley N°1350, o, por el contrario, la espacilización social de la política se apoyó en criterios de localización exógenos pero que habría adoptado primero la Dirección General de Instrucción Primaria y posteriormente a 1918, el Consejo Nacional de Educación Primaria y Normal (CNEPN). De hecho, la hipótesis puede expresarse en una doble heterogeneidad. Por un lado, un ordenamiento entre regiones que podría ser variable según el momento histórico. Por ejemplo, es documentado el esfuerzo por constituir el Estado en la región noreste (Rivera, Tacuarembó, Artigas y Treinta y Tres), donde la influencia brasileña y del idioma portugués era bastante extendida (Barrios, 2008; Oroño, 2016). Por otro lado, se hipotetiza que, al momento de instalar escuelas, las inspecciones departamentales priorizaron las localidades fundadas con reconocimiento formal del Estado denominadas respectivamente como “indianas” y “liberales” en trabajos anteriores

(Fernández, Vanoli y Wilkins, 2022), por sobre las localidades informales, entre los que se encuentran los rancheríos (Fernández, Wilkins, & Biramontes, 2022).

La hipótesis la extendemos a la creación de los liceos de Educación Secundaria fuera de la capital departamental, es decir, posteriores a la Ley N°3939 de 1912, el primero de ellos, en la ciudad de San Carlos (1928) y el segundo en Dolores (1930), alcanzando a 49 para 1962.

En ambos casos, la discusión sobre la extensión de la Educación Primaria y Secundaria testeará la suficiencia de la hipótesis demográfica de la demanda potencial versus la mayor plausibilidad de la inclusión de la hipótesis de la heterogeneidad estructural por tipos poblacionales. Para un ejercicio futuro, contemplamos la posibilidad de incorporar a la discusión la hipótesis de Azar, acerca de la disputa política en el territorio (2020).

### 5.5. Métodos y fuentes de información

En la presente investigación se han combinado tanto técnicas cuantitativas como cualitativas. En cuanto a las técnicas cualitativas, se realiza un análisis documental sobre varias normativas nacionales, ya sea decretos, leyes expedidas por el parlamento o normativas específicas de Primaria, localizadas estas últimas en el Museo Pedagógico. Además, se realizó una entrevista con un informante calificado de extensísima trayectoria en el organismo con el fin de conocer en profundidad “la institucionalidad no formal” a nivel territorial y los principales hitos de Primaria en los últimos 60 años.

Tres fueron las principales fuentes de información de escuelas primarias: el Censo Escolar de 1908; las Memorias del CNEPN entre 1928 y 1956; y los presupuestos de estatales entre 1931 y 1956. El primero supone un conjunto de 20 tomos diferentes (uno por departamento del interior, mientras que a Montevideo se le dedican dos tomos) donde se relevan las características edilicias, de asistencia, recursos humanos, docentes, ecológicas de todas las escuelas a 1908. Esta fuente de información nos permite acercarnos a un universo de todas las escuelas que hasta 1908 constituyen un total de 626 escuelas. En segundo lugar, las memorias del CNEPN de 1928 permiten actualizar el universo hasta esa fecha, donde se relevaron unas 1229 escuelas. En este último apartado, se encuentra una discrepancia con la información provista por las memorias escolares, donde se contabilizaba 1296, esta diferencia de 67 corresponde a escuelas de Montevideo y Flores. Además, se utilizó información de la cantidad de escuelas por departamento de las memorias escolares de 1955 con el fin de conocer, de forma aproximada, cuánto es la distancia con respecto de la información provista en 1928 con respecto a mediados de los 50.

Mientras que para la información de secundaria se creó una base de datos con base en “*Liceos de Uruguay*” donde se recopila la historia de 276 liceos públicos desde su fundación hasta el 2008 (Nahum, 2008). Por ello, se cuenta tanto de la fecha de fundación, así como el

involucramiento que tuvo la comunidad en la creación del centro educativo, por lo que se puede identificar a los diferentes liceos populares o donde una comisión de vecinos incidió en su creación.

Por otra parte, el análisis de escuelas y liceos fue complementado con las bases censales de 1908 y 1963 para conocer las características de las localidades.

## 5.6. Periodización de la provisión de educación en Uruguay

Dentro del desarrollo de la historia de la educación en Uruguay una de las principales debilidades es la carencia de una periodización de la educación a nivel general (de Torres Carballal, 2010). En este sentido, se puede reflejar el grado de disparidad y recorridos históricos e institucionales que atravesaron Primaria y Secundaria. En este sentido, la periodización establecida sigue un criterio que contemple en líneas generales directrices y proyectos educativos en general-

La revisión bibliográfica y documental avalan la delimitación de tres periodos en el despliegue de la Educación Primaria y Secundaria en Uruguay. El primero cubre desde el establecimiento del decreto N°1350 en 1877 hasta 1912, donde se termina el proyecto vareliano de contar con escuelas hasta 9° grado hasta que Batlle y Ordoñez apuesta por liceos departamentales que ocupen la formación que en un momento fue adoptada para los últimos tres años escolares y con una clara pretensión preparatoria para la Universidad. El segundo período cubre desde 1912 hasta 1935, donde se crea por primera vez una institucionalidad propia de la Educación Secundaria, independiente de la Universidad de la República. Por último, el tercer período abarca desde 1935 y culmina en 1973, al aprobarse la nueva ley de educación que genera una nueva institucionalidad específica de la educación y crea el CODICEN.

El decreto N°1350, indudablemente, inicia un período al generar una institucionalidad específica que de soporte a la educación Primaria pública uruguaya. Antes de este decreto y según las fuentes secundarias consultadas (Araújo, 1911; MEC, 2014), se podría describir a la provisión de la educación en Uruguay en el siglo XIX como comunitaria y en menor medida mercantilizada, donde la educación de los niños era provista principalmente por congregaciones religiosas o por organizaciones sociales, generando una escasa expansión de la educación uruguaya dentro del territorio nacional, especialmente, en las pequeñas localidades y el medio rural<sup>25</sup>.

Esta problemática fue una de las principales preocupaciones de las elites educadas de finales del siglo XIX que bajo la influencia del positivismo consideraban la educación como un medio

---

<sup>25</sup> En cifras, según el Censo Escolar de 1908, que relevó la fecha de fundación de las escuelas, al menos 42 consideradas públicas a principio del siglo XX, fueron fundadas antes del decreto escolar de 1877. De esas 42; 22 (52%) se ubicaban en poblados establecidos de los departamentos de Salto, Paysandú y Canelones.

para la civilización de los habitantes uruguayos y disciplinar los hábitos bárbaros del medio rural, especialmente (Barrán, 1993), que en su diagnóstico era uno de los principales causantes de la inestabilidad política, guerra y falta de democracia uruguaya (Greissing, 2000, pág. 71).

Una de las principales expresiones de dichas élites es la Sociedad de Amigos de la Educación Popular integrada por figuras relevantes como los hermanos Varela, Elbio Fernández, José María Montero, Alfredo Vázquez Acevedo, Carlos María Ramírez, Eduardo Brito del Pino, entre otros (MEC, 2014). Este grupo generará relevancia cuando en 1876, en el marco de la dictadura de Lorenzo Latorre, asume José Pedro Varela como director de la Instrucción Pública, donde redactan el decreto de Ley N° 1350 de Instrucción Pública, dando comienzo a la llamada reforma vareliana.

#### *5.6.1. El proyecto de Varela y Latorre para la Educación Primaria 1877-1912:*

El 24 de agosto de 1877, siendo el Cnel. Lorenzo Latorre Dictador, promulgó el Decreto Ley N°1.350 redactado principalmente sobre la base de una propuesta hecha por José Pedro Varela. Esta norma transformó radicalmente la Educación Primaria introduciendo instituciones fundamentales, cuya vigencia se ha extendido hasta el presente.

En primer lugar, decretó la obligatoriedad de la asistencia a la escuela a los niños. A su vez, se categorizaba a las escuelas en base a ciertos parámetros, siendo tres los principales: grado, zona de residencia y división por sexo. un primer criterio es entre la zona donde está ubicada las escuelas, formándose escuelas rurales y urbanas, esta distinción sigue hasta el día de hoy. En términos prácticos, la principal diferencia entre las escuelas rurales y urbanas es que las primeras eran exclusivamente de primer grado, es decir, solo contaban con los cuatro primeros años de formación. En segundo lugar, las escuelas urbanas podrían ser escuelas para varones, mujeres o mixtas que estuvo vigente hasta mitad del siglo XX. En especial, se encuentra que según la legislación se debía crear escuelas donde haya al menos 50 niños en edad escolar.

En segundo lugar, decretó la gratuidad por todo concepto de la educación Primaria pública. La subvención pública completa de todos los costos directos de la educación fue luego ampliada a la subvención de un servicio de copa de leche, textos, útiles y de tónicas. El principio fue formulado de forma amplia y generosa a los efectos de remover cualquier desincentivo a la asistencia fundado en costos educativos, creando el máximo de igualdad de oportunidades para todos los niños sin relación a su posición en la estructura social. Esto es, un concepto universal de ciudadanía social consagrado muy tempranamente.

En tercer lugar, estableció el financiamiento del Gobierno Nacional respecto de todos los rubros del presupuesto escolar, hasta ese momento financiado enteramente con recursos generados por el gobierno de cada departamento. La centralización fiscal incluyó también el diseño, financiación y dirección de la construcción de nuevos edificios escolares públicos que fueron remplazando los edificios precarios y /o arrendados en que funcionaban las escuelas.

En cuarto lugar, se centralizó tanto la dirección académica como la gestión administrativa (designaciones, promociones, destituciones, compras e inversiones). Hubo un único programa que estableció para cada grado las disciplinas, contenidos y tiempos lectivos a ser impartidos. Las aulas pasaron a ser fiscalizadas por cuerpos de Inspectores en cada departamento y los maestros fueron evaluados por sus clases.

En quinto lugar, el Gobierno decretó que la Educación Primaria impartiría clases de religión católica, aunque habilitaba la solicitud de exoneración a los niños de otros credos. Recién para 1909 fue establecida la laicidad de la enseñanza y luego de grandes debates entre la

El diseño institucional de la escuela de 1877, preveía tres grados: el primero comprendía los primeros cuatro cursos, mientras que el segundo grado era conformado hasta el sexto año de Primaria, y solo era obligatorio para las localidades catalogadas como urbanas. Por último, y de forma complementaria, se diseñaron escuelas con un tercer grado que comprendía hasta un noveno año de escolarización, estas escuelas tuvieron un escaso desarrollo. Hasta 1912, este diseño marcó una alternativa en relación a los caminos de la educación post-primaria entre el modelo de 3er grado y el modelo del Liceo diseñado desde la Universidad. Batlle concluyó optando por este último al proponer a la Asamblea General la creación de los liceos departamentales.

Una de las principales innovaciones fue la creación de la Dirección General de Instrucción Pública -en adelante, DGIP- que se encargará de dirigir la educación Primaria en Uruguay. La DGIP estaba conformada por siete miembros, entre los que se encuentran el ministro, el inspector nacional, el director de la escuela normal y cuatro vocales nombrados por el gobierno. Dicha dirección tiene bajo su dirección la administración de toda la educación pública, desde la aprobación de cargos y nuevas escuelas hasta la designación de los inspectores departamentales.

El Inspector Nacional, además de participar en la DGIP, es el encargado de relevar toda la información anual estadística donde se detalla el estado de la situación anual y planes a futuro.

Mientras que a nivel departamental existen la Comisión Departamental de Instrucción Primaria y los inspectores departamentales. El primero se refiere a diferentes comisiones que funcionaron en las capitales departamentales, conformadas por tres miembros designados por la entonces Junta Económico-Administrativa del Departamento, que ejecuta y administra el presupuesto de la educación en el departamento. Mientras que los inspectores departamentales, son nombrados por el gobierno a partir de la recomendación de la DGIP, los que deben hacer valer el cumplimiento de la normativa en las escuelas de los departamentos. Por lo que, en última instancia, Primaria a partir de la sugerencia de los inspectores departamentales decide la localización de las escuelas, por lo tanto, se puede destacar dos principales conclusiones: Primaria adoptó la territorialidad ya creada de los departamentos como unidades básicas de

provisión del bienestar (a diferencia de otras dimensiones como salud) y la centralización de la toma de decisiones de los entes autónomos para la provisión de educación pública.

Por otra parte, en Uruguay, la Educación Secundaria tiene orígenes distantes a los de educación Primaria, por ello, se entiende que las decisiones y caminos tomados, son muy diferentes a los que surgieron en Primaria (Rama G. , La evolución de la educación secundaria en Uruguay, 2004, pág. 4). De hecho, desde 1849 hasta 1934 la Enseñanza Secundaria estaba incorporada a la Universidad de la República, donde contaba con su propia Sección de Secundaria y su propio Decano. En consecuencia, la Educación Secundaria tenía un propósito de preparar a los estudiantes para los estudios universitarios, siendo considerado un factor positivo la selección de los estudiantes mejores preparados para la Universidad. Algunos de estos mecanismos fueron: los exámenes de ingreso a Educación Secundaria, la imposibilidad de exonerar cursos y el pago de matrícula. En este sentido, se observa la divergencia en el origen institucional de ambas instituciones, ya que mientras Primaria se desligó rápidamente de la Udelar, Secundaria recién tuvo una institucionalidad autónoma de forma tardía si se compara con el resto de países de la región. Hasta 1912, la distribución de Educación Secundaria pública en Uruguay fue muy limitada territorialmente, apenas contando con dos localidades en todo el territorio uruguayo (Montevideo y Colonia Valdense)

#### 5.6.2. *Consolidación y diversificación de la oferta educativa (1912-1935):*

En 1912, se abandona parcialmente el proyecto vareliano donde la aspiración a largo plazo era la creación de escuelas hasta 3er grado, ya que el Poder Ejecutivo ocupado en su momento por Batlle y Ordoñez opta por la creación de 18 liceos departamentales (Ley N°3939), ubicados en cada una de las capitales de los departamentos. De esta forma, se sustituye los últimos tres años de las escuelas de 3er grados idea a fines del siglo XIX por los liceos departamentales con la institucionalidad y orientación anclada en la Udelar. Según Rama (2004, pág. 1), esta expansión se debe a la necesidad del Estado de contar con profesionales y técnicos capaces de sostener la administración pública y privada necesaria para las reformas sociales y el rol del Estado pretendido por Batlle, teniendo un desarrollo temprano de la Educación Secundaria comparativamente con los países de la región. Según el MEC (2014), el crecimiento de la matrícula dado por la creación de los liceos departamentales es de entorno al 309%, es decir triplica al crecimiento de la matrícula de Educación Secundaria en Montevideo, sin embargo, este efecto disminuye luego de 1916. Recién la matrícula vuelve a aumentar considerablemente en la década de 1930.

En 1918, a partir de la Ley N°6627, la DGIP pasa a denominarse Consejo Nacional de Enseñanza Primaria y Normal, ya que a partir de la Constitución de 1918 era necesario un ente autónomo que regule la enseñanza. Dicho cambio, no solo significó un cambio de nombre sino también abre la puerta a la participación de los maestros en el Consejo, ya que al menos un integrante del Consejo debe ser maestro de una escuela de segundo o tercer grado, el mecanismo de elección de los consejeros es determinado por el Poder Ejecutivo. Por último,

otro cambio es el cambio de nombre del Inspector Nacional a director de Enseñanza Primaria y Normal. A su vez, aunque el cambio se puede rastrear antes de la creación de la CNEPN, se evidencia una complejización de su entramado institucional, debido al crecimiento de las escuelas y demográfico propio de Uruguay. Algunos de los principales aspectos incorporados, sobre todo a nivel territorial, es la creación de las inspecciones subdepartamentales (inspecciones de zona) y regionales.

Un ejemplo de ello, es la creación en 1896 las subinspecciones según la Legislación Escolar N°4, estos inspectores tenían la función de inspeccionar las escuelas visitándolas regularmente para comprobar el funcionamiento apegado a las normas dictadas centralmente y estaban a cargo de la inspección departamental. En este sentido, según entrevistas realizadas, la conformación de la zona de inspección no seguía un parámetro central, sino que a partir de motivos pragmáticos la zona era creada por cada uno de los inspectores, por ejemplo, se utilizaba alguna ruta o camino para la distribución.

A nivel territorial, se destaca la creación de las inspecciones regionales en 1918, según la Legislación Escolar N°8 (Consejo Nacional de Enseñanza Primaria y Normal, 1929, pág. 82), según esta reglamentación las funciones de los inspectores regionales son primordialmente la fiscalización y gestión pedagógica y administrativa de los inspectores departamentales. Por lo que dentro del organigrama se encuentran bajo la órbita del Consejo Nacional de Enseñanza Primaria y Normal. Al momento de su creación, se fijaron tres regiones escolares en Uruguay, cuyo criterio es la agregación de escuelas en base a los departamentos donde se encontraban: Zona A (Artigas, Salto, Paysandú, Río Negro, Soriano y Colonia), Zona B (Rivera, Tacuarembó, Durazno, Florida, Flores y San José) y Zona C (Cerro Largo, Treinta y tres, Lavalleja, Rocha, Maldonado Canelones).

### 5.6.3. *Especialización e innovación en Educación Primaria y Secundaria (1935-1973):*

Es a partir del decreto N° 9523 en 1936, a partir del impulso del dictador Terra, donde la Sección de Enseñanza Secundaria y Preparatoria de la Universidad de la República pasa a ser un ente autónomo al igual que el resto de las instituciones reguladoras de la enseñanza. En este sentido, esta decisión enfrenta al gobierno con varias opiniones contrarias por parte de docentes y estudiantes de la Udelar (de Torres Carballal, 2010). Como es recopilado por de Torres, la autonomización de Secundaria con respecto a la Educación Terciaria fue tardía en comparación con el resto de los países de la región.

Aunque la enseñanza Secundaria haya sido autónoma con respecto a la universitaria sigue guardando su relación preuniversitaria, donde los primeros cuatro años se recibía una formación común y los últimos dos años llamados “preparatorios” se dictaban materias asociadas a las principales carreras de la Udelar.

En este período, sobre todo en las décadas de 1940 y 1950, se da en Uruguay un aumento en la matrícula de Educación Secundaria, asociado con la consolidación de la nueva clase media urbana sostenida por el modelo ISI, pasando de 10862 estudiantes matriculados en 1950 a 19953, diez años después (CIDE, 1964; Rama G. , 2004; MEC, 2014).

Según Honor Santos en su revisión de la normativa de la normativa correspondiente a Primaria (2008), este período es especialmente relevante dada la creatividad y variedad de experiencias pedagógicas y normativas. Aunque la autora investiga estas innovaciones en Primaria, se puede ubicar algunas de estas innovaciones pedagógicas y normativas también en Secundaria. Con respecto a primaria algunos de ellas a destacar son: (i) creación de Instituto Normal Rural (1949), (ii) desarrollo de programa específico de las escuelas rurales<sup>26</sup> (1949), (iii) desarrollo de programa específico de las escuelas urbanas (1957) y (iv) la creación de la sección de educación rural en el Consejo<sup>27</sup>. Estas normativas específicas llevaron al planteamiento de dos modelos educativos, uno destinado a las escuelas urbanas y otro a las rurales y de esta forma atender a la heterogeneidad de contextos de los que provienen los estudiantes. En especial, en las escuelas rurales, la intención no es solamente la enseñanza al niño sino también la transmisión al propio hogar, por lo que también se imparten conocimientos de economía doméstica y agronomía (MEC, 2014). La mayor expresión de este movimiento se puede encontrar a partir de la década del cuarenta al crearse las escuelas granjas cuyo público objetivo eran todas las personas de un área determinada.

En Educación Secundaria se podría destacar las políticas de democratización y especialización: (i) la creación de liceos nocturnos, (ii) la eliminación del examen de ingreso (1942) y (iii) la creación del Instituto de Profesores Artigas (1951).

Otras experiencias innovadoras surgieron sobre todo a partir de los aportes comunitarios en localidades sin centros educativos (generalmente pequeñas localidades y rancheríos) con el fin de democratizar la educación. En muchos casos, estas experiencias comunitarias fueron institucionalizadas posteriormente, pero nacieron a partir del empuje de agrupaciones de grupos de personas particulares (generalmente, provenientes de ámbitos universitarios). En primaria, se cubrirá dos experiencias particulares, por una parte, las misiones sociopedagógicas y la creación del Instituto Cooperativo de Educación Rural -ICER, en adelante-

A nivel de Educación Secundaria, la experiencia comunitaria más difundida es la de los liceos populares fundados en localidades que se podría llamar de tamaño medio para que los jóvenes no tengan que irse a la capital departamental para continuar su trayectoria educativa. En este

---

<sup>26</sup> Este programa, aunque fue aprobado, nunca fue aplicado en las escuelas rurales ya que no contó con los recursos necesarios (MEC, 2014).

<sup>27</sup> Sección cerrada a mitad de la década de 1960.

sentido, los pobladores de las localidades se movilizaban para la compra de local y los universitarios y maestros interesados funcionaban como docentes honorarios, posteriormente, a partir de una ley presupuestal eran transferidos a la administración pública (Rama G. , La evolución de la educación secundaria en Uruguay, 2004).

Las misiones sociopedagógicas fue una serie de trabajos realizados por estudiantes de magisterio y de la Universidad de la República con el objetivo de formar no solo a los estudiantes sino también a todos los habitantes de la localidad. Por lo tanto, también se solía llevar proyectores de cine, marionetas, lectura pública y otras actividades culturales, así como la formación en hábitos saludables y la atención médica (Scagliola, 2018; Pi Hugarte & Wettstein, Rasgos Actuales de un Rancherío Uruguayo (El Rancherío de Cañas del Tacuarembó en el panorama general de nuestros rancheríos), 1961).

Posteriormente, el ICER fue una institución creada por los maestros rurales como reacción a los procesos de desmantelamiento de la Sección de Educación Rural por el Estado en la década de 1960 hasta su cierre definitivo en 1975, debido a las presiones ejercidas por el gobierno cívico – militar. El ICER tenía como principal objetivo difundir, por medio de diversas publicaciones, asesoría técnica a los maestros de las escuelas rurales, también por los hechos terminaron encargándose de las misiones sociopedagógicas (MEC, 2014, pág. 40). Como lo demuestra el siguiente pasaje del Maestro Julio Castro (miembro fundador del ICER), una de las principales preocupaciones del ICER fue las condiciones de vida de los habitantes de los rancheríos y consideraban que la educación era uno de los principales caminos para transformar la realidad de las personas.

*Nada de lo dicho es excesivo. Ni el número de pueblos de ratas, ni el número de quiénes los habita, ni su miseria, ni su abyección moral. Hay así en el país una población de cien mil personas que viven por debajo de lo que podía considerarse nivel de vida humana y conforman con todas las taras de un medio ambiente mísero y corrompido. (...) Y puede afirmarse que nadie hace nada porque las medidas que se adoptan comúnmente no pasan de ser forma de asistencia que ataca las raíces del mal. (Castro, 1944, pág. 33)*

Este diagnóstico parece ser compartido también en esferas institucional, en primer lugar, la ley N°10511 de 1944 tenía el propósito de construir escuelas sobre todo en las pequeñas localidades rurales, atendiendo el reclamo de varios inspectores departamentales que suelen incluirse en las memorias anuales para cubrir.

En la década del sesenta con el estudio de CLAEH / CINAM (1963), se encuentra que una de cada cinco localidades tiene la escuela más próxima a una distancia mayor de 5 km, lo que dificulta el acceso a la educación de los niños y niñas, obstaculizando la real democratización de un derecho puesto como universal desde 1877. Además, según datos de la CIDE, mientras

que en las zonas rurales del interior un 16% de los niños de 8 años o más son analfabetos, en Montevideo solo un 5% de la misma población no sabía leer o escribir. Esto da cuenta de la importancia del análisis a nivel de localidad para estudiar los logros educativos (CIDE, 1964, pág. 24).

Tanto las declaraciones de actores institucionales como los antecedentes de la CIDE y CLAEH / CINAM, da pauta de que la universalización de la Educación Primaria en Uruguay no era tan difundida como se estimaba originalmente, sino que estaba ampliamente segmentada según factores territoriales.

Este período de creatividad finaliza en 1972, al aprobarse la ley N°14101 que reforma la institucionalidad de la educación uruguaya. En nuestro interés, esta ley tiene dos principales consecuencias palpables: (i) la obligatoriedad de cursada de los primeros tres años de la Educación Secundaria y (ii) la creación del ente autónomo CODICEN donde se reúne los Consejos de Primaria, Secundaria y Técnico. En especial, el primer punto supuso no solo la obligatoriedad para los jóvenes de asistir a la educación formal hasta los 15 años, sino también la obligación al Estado para poder proveer la infraestructura y condiciones necesarias a todos los jóvenes de Uruguay para asistir algún centro educativo. Según Rama, recién a partir de 1990 (casi 20 años después de la aprobación de la ley N°14101), estas condiciones pueden efectivizarse.

## 5.7. Análisis de la desigualdad interdepartamental de la provisión de la educación pública.

En el presente apartado se analizará la desigualdad entre los departamentos de la educación pública en tres puntos de comienzos del siglo XX: 1908, 1928 y 1956. Para todos estos momentos se cuenta con información departamental y puede reconstruirse la forma en la que el Estado fue desarrollando la oferta de Educación Primaria y Secundaria en el territorio. Para medir la desigualdad de la provisión de educación pública primaria y secundaria se utilizará el cociente entre las personas de edad escolar y liceal y la cantidad de centros en cada uno de los tres momentos y el cociente entre las escuelas y liceos y la superficie departamental. A partir de estos dos indicadores se da cuenta de la oferta educativa en relación a la población y al área del departamento, donde un mayor cociente se interpreta como una menor incidencia del Estado en la provisión de la educación pública en cada uno de los departamentos.

### 5.7.1. La localización de escuelas en 1908

La tabla 9 da cuenta de indicadores básicos acerca de la Educación Primaria hacia 1908. En dicho año, existían 626 escuelas públicas en Uruguay, este número resulta alentador teniendo en cuenta que solamente habían transcurrido 31 años desde el decreto N°1350 que daba inicio

a la educación pública. A su vez, se puede que existe inequidades territoriales en la instalación de escuelas en el territorio uruguayo tanto a nivel territorial como poblacional.

*Tabla n°9. Indicadores de provisión de escuelas primaria en 1908, población escolar y superficie del departamento según el III Censo de 1908.*

	Escuelas en 1908	Sup.Deptal	Población 5-14 1908	Pob en edad escolar 1908/escuelas	Km <sup>2</sup> / escuelas
MVD	79	200.7	65322	826.9	2.5
ART	29	11928	6894	237.7	411.3
CAN	63	4536	22145	351.5	72.0
CLO	41	13648	11386	277.7	332.9
COL	37	6106	13820	373.5	165.0
DUR	24	11643	10938	455.8	485.1
FLS	21	5144	3938	187.5	245.0
FLA	26	10417	11704	450.2	400.7
LAV	32	10016	13261	414.4	313.0
MAL	27	4793	7362	272.7	177.5
PAY	28	13922	9606	343.1	497.2
RNO	21	9282	4969	236.6	442.0
RIV	24	9370	9578	399.1	390.4
ROC	26	10551	8691	334.3	405.8
SAL	28	14163	11739	419.3	505.8
SNJ	29	4992	11533	397.7	172.1
SOR	32	9008	9300	290.6	281.5
TAC	27	15438	12603	466.8	571.8
TYT	32	9676	7655	239.2	302.4
<b>Total</b>	<b>626</b>	<b>174633</b>	<b>252444</b>	<b>403.3</b>	<b>279.0</b>

Fuente: Elaboración propia, a partir de Censo escolar de 1908 y el III Censo de Población y viviendas (1908).

De hecho, aunque Montevideo es el departamento con mayor cantidad de escuelas (79), también es el departamento con mayor tasa de niños en edad escolar y escuela, lo que podría ser un indicador de masividad en la capital. En el interior del país, los departamentos con mayor ratio de población en edad escolar por escuela son los caracterizados por una matriz agrícola principalmente como Florida, Durazno y Tacuarembó.

### 5.7.2. *La localización en 1928*

Para el segundo momento del análisis, se puede observar un cambio exponencial en la provisión de educación en Uruguay. En solo 20 años se duplicó la cantidad de escuelas primarias a nivel nacional, especialmente en los departamentos de Salto (163%), Tacuarembó (162%) y Durazno (142%), donde se incrementa en ritmos cercanos al 150% la cantidad de escuelas.

En este caso, al estudiar la distribución de escuelas por población se debe advertir que debido a que el siguiente censo posterior a 1908 fue realizado en 1963, 35 años posterior al Censo Escolar de 1928 entonces se puede infraestimar la cobertura de la escuela en los departamentos, sobre todo, al considerar los cambios demográficos que llevaron a que la población en 1963 llegará a aproximadamente 2 millones y medio de personas. Habiendo remarcado estas salvedades se puede observar un descenso en la cantidad de niños en edad escolar por escuela, es decir, esto podría tener dos principales consecuencias observables, una menor cantidad de estudiantes por centro o la instalación de escuelas en lugares que no estaba anteriormente, evitando un eventual traslado de los niños a otras localidades. Esta disminución en la variación en la cobertura no igual en todos los departamentos, de hecho, en los departamentos en algunos departamentos (Canelones, Artigas, Soriano y Montevideo) aumentó el ratio de cantidad de niños en edad escolar, no se puede descartar que en departamentos como Montevideo y Canelones puede deberse a movimientos migratorios que serán analizados en capítulos de este mismo libro. Mientras que los departamentos con menor ratio entre los niños en edad escolar y la cantidad de centros escolares son Rocha y Florida.

Por otra parte, los departamentos que muestran un mayor descenso en el cociente, es decir, una mayor presencia de escuelas en el departamento con respecto a 1908 son Florida, Durazno y Tacuarembó nuevamente, como se verá en la siguiente sección puede deberse a un aumento en la cantidad de escuelas rurales.

En cuanto a superficie, la tendencia es clara que el departamento con mayor instalación de escuelas por la cantidad de territorio es diferente a la de población, ya que son Canelones, San José y Colonia, los departamentos con mayor cantidad de escuelas por km<sup>2</sup>. Sobre todo, en el caso de Colonia y Canelones, es probable a partir de la gran cantidad de centros poblados de pequeño y mediano tamaño que existen en ambos departamentos.

*Tabla n°10. Indicadores de provisión de escuelas y liceos en 1928, población escolar y superficie del departamento según el IV Censo de 1963.*

	Escuelas en 1928	Variación 1908-1928	Población 6-14 años 1963	Niños 6-14 años 1963/escuelas	Var. 1908-1928 pob escolar/escuelas	Km <sup>2</sup> /escuelas	Can. t. Liceos	Población 13-20 años 1963	Pob jóvenes 13-20 años 1963/liceos
MVD	161	104%	164441	1021.4	194.5	1.2	5	138,873	27774.6
ART	46	59%	12024	261.4	23.7	259.3	1	7,987	7987
CAN	115	83%	43464	377.9	26.4	39.4	1	31,774	31774
CLO	78	90%	14731	188.9	-88.8	175.0	1	11,500	11500
COL	92	149%	17658	191.9	-181.6	66.4	2	13,600	6800
DUR	58	142%	9884	170.4	-285.3	200.7	1	7,550	7550
FLS	<a href="#">23</a>	10%	4226	183.7	-3.8	223.7	1	3,393	3393
FLA	71	173%	11009	155.1	-295.1	146.7	1	8,540	8540
LAV	65	103%	11402	175.4	-239.0	154.1	1	9,109	9109
MAL	54	100%	9224	170.8	-101.9	88.8	2	7,724	3862
PAY	55	96%	16163	293.9	-49.2	253.1	1	12,204	12204
RNO	36	71%	9517	264.4	27.7	257.8	1	6,783	6783
RIV	54	125%	16193	299.9	-99.2	173.5	1	11,663	11663
ROC	65	150%	9363	144.0	-190.2	162.3	1	7,721	7721
SAL	74	164%	18665	252.2	-167.0	191.4	1	14,232	14232
SNJ	57	97%	12982	227.8	-169.9	87.6	1	10,135	10135
SOR	50	56%	15035	300.7	10.1	180.2	2	11,311	5655.5
TAC	71	163%	15601	219.7	-247.0	217.4	1	11,218	11218
TYT	52	63%	8191	157.5	-81.7	186.1	1	6,552	6552
Total	1277	104%	419773	328.7	-74.5	136.8	26	331,869	12764.2

Fuente: Elaboración propia, a partir de Censo Escolar de 1928 y el IV Censo de Población y viviendas (1963).

En cuanto a la Educación Secundaria se puede observar un escaso desarrollo de la oferta a nivel territorial, ya que solo se cuenta con 26 liceos en todo el país y 21 sin contar a Montevideo. Solamente en dos departamentos se da cuenta en 1928 de la existencia de un liceo que no esté ubicado en la capital departamental: Colonia (Colonia Valdense) y Maldonado

(San Carlos). Por ello, como se mencionó en secciones anteriores hubo un interés de pobladores de algunas localidades en la creación de liceos populares. De hecho, según Nahum (2008), cuatro de cada 10 liceos creados hasta 1956 fueron impulsados con algún tipo de incidencia de la comunidad.

### 5.7.3. *El despliegue de Primaria y Secundaria en 1955*

La situación de la oferta educativa hacia 1955 sigue la tendencia en aumento que ya se había mostrado anteriormente.

En la Educación Primaria, se alcanza a contar con 1838 escuelas, 600 más con respecto a los mostrado en 1928, es decir un aumento del 44%. Al controlar la distribución por departamentos, se observa que se redujo la cantidad de estudiantes por escuela con respecto a 1928. En todos los departamentos se muestra una tendencia a la baja en la cantidad de niños por escuela, especialmente, en Rocha, Lavalleja y Treinta y Tres que alcanzan a tener una escuela cada 100 niños en edad escolar aproximadamente. Mientras que los departamentos donde se muestra una mayor variación del ratio entre escuelas con respecto a la población con respecto a 1928 son Soriano, Montevideo y Canelones. Especialmente en Montevideo y Canelones, probablemente, la variación sea inflada debido al rol que jugó la migración a la capital y área metropolitana en ese período. Especialmente, en cuanto a la distribución de escuelas por el área del departamento se destaca que Canelones (26.5), Maldonado (61.6) y Lavalleja (88.6) son los departamentos con mayor cantidad de escuelas por departamento, sobre todo, se puede observar que esta tendencia favorece a los departamentos al sur del Río Negro en contraposición con los departamentos del litoral oeste y de la región noreste que tienen una menor cobertura territorial de escuelas primarias.

En cuanto a los liceos, se destaca un crecimiento enorme con respecto a 1928 formándose 49 centros de educación secundaria nuevos. Al igual que en Primaria los departamentos con peor ratio entre cantidad de liceos y población en edad liceal (13 a 20 años definidos en este caso) están ubicados al norte del Río Negro, aunque con heterogeneidades inter-departamentales apreciables. Por un lado, se destaca Artigas con 7987 estudiantes por centro, y por otro, Tacuarembó con 11218 estudiantes por centro. Mientras que, los departamentos que muestran un mejor ratio entre jóvenes con edad liceal y cantidad de liceos están ubicados en diferentes regiones, pero al sur del Río Negro en definitiva (Maldonado y Colonia). A su vez, esta tendencia se observa al observar el ratio entre superficie y cantidad de centros de educación secundaria donde vuelve a resaltar Maldonado o Canelones.

Al comparar la evolución de escuelas y liceos entre 1908, 1928 y 1955, se puede percibir que el mayor salto cuantitativo de instalación de escuelas es el registrado entre 1908 y 1928, donde se pasa 626 a 1277, es decir, se duplican las escuelas en solo un período de 20 años. Este salto es menor en 1956, aunque de una magnitud considerable, ya que en el período de 18 años se construyeron 570 escuelas, un incremento de un 45% con respecto a 1928.

En cuanto a los centros de Educación Secundaria, se detecta una evolución completamente diferente con respecto a la Educación Primaria. Al igual que en Primaria, entre 1913 y 1956 se triplica la cantidad de centros educativos, aunque la magnitud es mucho menor, apenas 21 liceos en 1913 (casi un liceo por departamentos) y 75 liceos en 1956.

*Tabla n°11. Indicadores de provisión de escuelas y liceos en 1956, población escolar y superficie del departamento según el IV Censo de 1963.*

	Escuelas 1956	Variación 1928-1956	Pob escolar 1963/escuelas	Variación 1928-1956 pob escolar/escuelas	Km <sup>2</sup> /escuelas	Liceos 1956	Pob liceal 1963/liceos	Km <sup>2</sup> /liceos
MVD	196	22%	839.0	-182.4	1.0	14	9919.5	14.3
ART	63	37%	190.9	-70.5	189.3	2	3993.5	5964.0
CAN	171	49%	254.2	-123.8	26.5	8	3971.8	567.0
CLO	116	49%	127.0	-61.9	117.7	3	3833.3	4549.3
COL	125	36%	141.3	-50.7	48.8	9	1511.1	678.4
DUR	77	33%	128.4	-42.1	151.2	3	2516.7	3881.0
FLS	39	70%	108.4	-75.4	131.9	1	3393.0	5144.0
FLA	97	37%	113.5	-41.6	107.4	3	2846.7	3472.3
LAV	113	74%	100.9	-74.5	88.6	4	2277.3	2504.0
MAL	81	50%	113.9	-56.9	59.2	4	1931.0	1198.3
PAY	84	53%	192.4	-101.5	165.7	2	6102.0	6961.0
RNO	48	33%	198.3	-66.1	193.4	3	2261.0	3094.0
RIV	90	67%	179.9	-119.9	104.1	3	3887.7	3123.3
ROC	98	51%	95.5	-48.5	107.7	3	2573.7	3517.0
SAL	75	1%	248.9	-3.4	188.8	1	14232.0	14163.0
SNJ	81	42%	160.3	-67.5	61.6	2	5067.5	2496.0
SOR	95	90%	158.3	-142.4	94.8	5	2262.2	1801.6
TAC	110	55%	141.8	-77.9	140.3	2	5609.0	7719.0
TYT	79	52%	103.7	-53.8	122.5	3	2184.0	3225.3
Total	1838	44%	228.4	-100.3	95.0	75	4424.9	2328.4

**Fuente:** Elaboración propia, a partir de Memoria del Consejo Nacional de Enseñanza Primaria y Normal y el IV Censo de Población y viviendas (1963).

Por otra parte, el mayor crecimiento es entre 1928 – 1956 a diferencia de la escuela primaria donde se dio en el período 1908 – 1928, esto puede mostrar como luego de expandirse el

servicio de escuelas primarias, tanto el Estado como la comunidad tienen la necesidad de expandir los centros de Educación Secundaria. Sin embargo, el crecimiento se da especialmente debido a la creación de centros en Montevideo y Canelones, donde se acumula uno de cada tres liceos. Mientras que en 1913 solo el 15% de los liceos estaba concentrado en esos dos departamentos. Esta tendencia en la concentración de liceos en Montevideo y Canelones puede estar relacionado con el espíritu academicista y pre - universitario del liceo.

#### 5.7.4. *Evolución de la oferta de escuelas rurales.*

Como se ha advertido en el apartado metodológico, no se ha encontrado información correspondiente de las escuelas desagregadas por localidad en la década de 1950. Por lo tanto, no se puede inferir en qué localidades fue que se dio el mayor aumento de los centros escolares, si se concentró esfuerzos en las pequeñas localidades o en localidades de mayor tamaño. Un primer acercamiento se puede basar en si se dio un mayor crecimiento relativo de las escuelas rurales, sobre las urbanas, es decir, que si habría un mayor aumento de las escuelas rurales significaría una priorización de las pequeñas localidades y viviendas aisladas rurales, sobre los centros poblados más grandes. En la tabla 12, se encuentra que, aunque en los casi cincuenta años analizados se duplicó la cantidad de escuelas rurales, a nivel porcentual permanece estable la proporción de escuelas rurales por departamento. Salvo el caso de Montevideo que todas las escuelas rurales pasan a ser urbanas, a modo general, los departamentos muestran una proporción similar de escuelas rurales que ronda el 70 % a 80%.

En el período donde se detecta una mayor fundación de las escuelas rurales es específicamente, entre 1908 y 1928, donde se llega a duplicar la cantidad de escuelas rurales y en ciertos departamentos se da un aumento exponencial como en los del Litoral (Salto, Río Negro, Colonia y Paysandú casi que se triplica la cantidad de escuelas rurales en cada uno de los departamentos) o en departamentos centrales con mayor vocación ganadera como Tacuarembó y Florida. Por otra parte, en el período entre 1928 y 1956, solamente existe un incremento de 40% en el país de la cantidad de escuelas rurales, siendo similar a la proporción de creación de escuelas a nivel nacional. Analizando entre los departamentos, se puede destacar al comparar la columna de variación de la evolución de escuelas públicas en el período 1928-1956 de la tabla 9 a 11 y la variación de escuelas rurales en el mismo período de la tabla 12, si el ritmo de las escuelas rurales superó al del total de escuelas, entonces se podría inferir una mayor focalización de las escuelas rurales sobre las urbanas. Al observar esta comparación, salvo Soriano, en ningún departamento el aumento de las escuelas rurales supera al aumento general, por lo que se podría hipotetizar que hubo un incremento leve, aunque mayor de la oferta de las escuelas urbanas sobre las rurales.

Tabla n°12. Evolución de las escuelas rurales uruguayas entre 1908 y 1956

	1908		1928		Var. 08-28	1956		Var. 28-56
	Cant.	%	Cant.	%		Cant.	%	
MVD	25	32%	0	0%	-100%	0	0%	0
ART	23	79%	40	87%	74%	53	84%	33%
CAN	38	60%	91	78%	139%	118	69%	30%
CLO	32	78%	66	79%	106%	93	80%	41%
COL	24	65%	77	84%	221%	97	78%	26%
DUR	17	71%	45	78%	165%	60	78%	33%
FLS	17	81%	20	87%	18%	30	77%	50%
FLA	16	62%	51	72%	219%	72	74%	41%
LAV	23	72%	51	78%	122%	82	73%	61%
MAL	19	70%	45	83%	137%	57	70%	27%
PAY	17	61%	46	84%	171%	62	74%	35%
RNO	17	81%	25	69%	47%	34	71%	36%
RIV	17	71%	46	85%	171%	77	86%	67%
ROC	18	69%	50	72%	178%	77	79%	54%
SAL	16	57%	55	72%	244%	53	71%	-4%
SNJ	22	76%	43	72%	95%	60	74%	40%
SOR	21	66%	37	74%	76%	72	76%	95%
TAC	20	74%	60	77%	200%	88	80%	47%
TYT	27	84%	42	81%	56%	64	81%	52%
Total	409	65%	890	74%	118%	1249	68%	40%

Fuente: Elaboración propia, a partir de Censo escolar de 1908, memorias del CNEPN 1928 y 1956.

Por lo tanto, se podría concluir dos aspectos centrales, en primer lugar, a pesar de los esfuerzos y diagnóstico de los maestros rurales y la explosión demográfica de las micro urbanizaciones (en el período entre 1908 y 1963 (Fernández & Wilkins, 2019; Wilkins, 2022), no parece haber un cambio en la composición de escuelas rurales. Esto puede ser interpretado como una regresión territorial de la cobertura, ya que mientras que entre 1963 y 1908 casi que se duplicó la cantidad de localidades, en el período no se mantuvo ese ritmo en la creación de escuelas. Incluso cuando la Ley N°10.511 de 1944 que destinaba recursos especialmente para la creación de escuelas rurales cercanas a los rancharíos, parece no haber cambiado la composición.

## 5.8. Análisis de la desigualdad intradepartamental de la provisión de educación pública entre 1908- 1928

Al disponer de información de 1908 y 1928 por localidad, se enfoca en ese período para conocer la distribución de oferta educativa por localidad.

*Tabla n°13. Cantidad y porcentaje de localidades con al menos una escuela o liceo, por departamento*

	1908	%	1928	%
Montevideo	2	66.67	2	50
Artigas	5	50	29	45.16
Canelones	27	50	53	34.56
Cerro Largo	7	53.85	33	40.26
Colonia	14	51.85	55	51.49
Durazno	7	38.89	29	44.07
Flores	4	57.14	11	55.56
Florida	15	51.72	34	66.67
Lavalleja	13	65	22	45.83
Maldonado	8	50	23	34.92
Paysandú	9	30	26	48
Río Negro	6	42.86	19	43.59
Rivera	9	34.62	33	49.21
Rocha	9	42.86	25	44.44
Salto	12	66.67	23	31.25
San José	9	52.94	22	41.86
Soriano	9	52.94	23	60
Tacuarembó	14	42.42	37	37.36
Treinta y Tres	6	46.15	20	43.48
<b>Total</b>	<b>185</b>	<b>49.82</b>	<b>519</b>	<b>47.14</b>

Fuente: Elaboración propia, a partir de Censo escolar de 1908, memoria del CNEPN 1928 y Nahum (2008) y el Censo de hogares y personas de 1908 y el Censo de hogares y personas de 1963.

Como se puede observar en la tabla 13, en 1908 se identificaron 273 localidades con al menos un centro escolar en la localidad que representan a la mitad de las localidades censadas en

1908. Veinte años después se puede observar una proporción igual de cobertura. Dado que no hemos contado con el listado completo de escuelas para comienzos de los años 50, es probable que la cobertura haya estado en un guarismo más alto.

Con base al análisis al crecimiento de la escuela rural y el antecedente del Uruguay rural (CLAEH / CINAM , 1963), estimo que para 1963, 8 de cada 10 localidades censadas contaba con al menos una escuela rural cercana, siendo casi 30% más que en los análisis arrojados para 1928 contrastando con 1963.

Igualmente, se observa la principal hipótesis planteada, es decir como el tamaño y la tipología fundacional incide en la fundación de escuelas y del grado. Para la tipología de localidad se retoma la conceptualización realizada en trabajos antecedentes de los autores (Fernández T. , 2022), donde el criterio de distribución es según el agente fundador (público y privado) y el reconocimiento legal del Estado, es decir, su establecimiento en alguna ley. En este sentido, se hipotetiza que las localidades fundadas por el Estado tendrán una mayor proporción de escuelas primarias de segundo grado y de centros de Educación Secundaria<sup>28</sup> que las localidades informales.

**Tabla n°14. Porcentaje de tenencia de centro educativo en la localidad 1908 y 1928, según tipo fundacional.**

	1908		1928	
	Sin escuela	Cuenta con al menos un centro educativo	Sin escuela	Cuenta con al menos un centro educativo
<b>Estatales</b>	9.68	90.32	3.23	96.77
<b>Privadas Informales</b>	54.88	45.12	64.95	35.05
<b>Privadas formales</b>	11.76	88.24	11.11	88.89
<b>Informales ferrocarrileras</b>	67.44	32.56	31.25	68.75
<b>Ferrocarrileras formalizadas en 1963</b>	-	-	5.56	94.44
<b>Desaparecida en 1963</b>	-	-	-	100
<b>Total</b>	52.07	47.93	56.36	43.64

Fuente: Elaboración propia, a partir de Censo escolar de 1908, memoria del CNEPN 1928 y Nahum (2008) y el Censo de hogares y personas de 1908 y el Censo de hogares y personas de 1963.

Al observar la tabla 14, se puede observar que esta tendencia se verifica para ambos períodos, es decir, las localidades fundadas por el Estado, ya sea en la Colonia o posterior a la

<sup>28</sup> La Educación Secundaria se evaluará en 1928, ya que en 1908 todavía no se había estructurado la oferta pública de Educación Secundaria en el interior del país.

independencia, tienen una mayor probabilidad de contar con un centro educativo. En segundo lugar, las localidades privadas formalizadas posteriormente (ya sea ferrocarrileras o no) tienen una mayor probabilidad de contar una escuela que los poblados nunca fueron formalizados por el Estado. En este sentido, se puede mostrar la importancia de la incidencia del Estado en la formalización o fundación de los poblados tiene una incidencia real en la provisión de la educación pública. Especialmente, las localidades calificadas como informales parecen tener una menor probabilidad de contar con al menos un centro educativo.

Al observar por tamaño de la población, se puede constatar una relación similar, donde en las localidades más pequeñas, existe una menor probabilidad de contar con una escuela que en los poblados más grandes. De hecho, se puede observar a partir de la comparación de  $V$  de Cramer que, en el período de 1908, la relación entre tamaño del poblado y tenencia de escuela era de 0.57, sin embargo, 20 años después y utilizando información censal de 1963, por lo que nuevamente se puede estar infraestimando el efecto es de 0.46, es decir, aunque la relación es menor también se está infraestimando el efecto de la cantidad de escuelas debido al aumento de la cantidad de localidad con respecto a 1963.

*Tabla n°15. Porcentaje de tenencia y grado del centro educativo en 1908 y 1928, según tipo fundacional.*

	1908		1928	
	Sin escuela	Cuenta con al menos un centro educativo	Sin escuela	Cuenta con al menos un centro educativo
<b>Paraje y Pequeños Poblado (50 a 299 habitantes)</b>	61.54	38.46	64.16	35.84
<b>Centros Poblados (300 a 1499 habitantes)</b>	25.42	74.58	39.87	60.13
<b>Pueblos y villas</b>	0	100	14	86
<b>Ciudades</b>	0	100	9.76	90.24
<b>Total</b>	50	50	56.36	43.64

Fuente: Elaboración propia, a partir de Censo escolar de 1908, memoria del CNEPN 1928 y Nahum (2008) y el Censo de hogares y personas de 1908 y el Censo de hogares y personas de 1963.

Por último, como forma de observar cómo inciden la región, el tamaño de las localidades en 1963, la cantidad de niños en edad y el tipo fundacional en la tenencia de al menos una escuela de primer grado en 1928, se realizó un modelo logit que pusiera a prueba las hipótesis.

Como se puede observar en la tabla 16, se realizaron tres diferentes modelos. El primero testea solamente la tenencia de una escuela en la localidad a partir de la cantidad de habitantes en

edad escolar. El segundo considera no solo a la variable mencionada anteriormente, sino también a la región donde se encuentra la localidad. El último modelo, incorpora a estas dos variables el tamaño total de la localidad y el tipo fundacional. De esa forma, se intenta acercar a contrastar las hipótesis planteadas inicialmente.

En cuanto al primer modelo se encuentra una asociación entre una mayor cantidad de niños en edad escolar y tenencia de una escuela en la localidad en 1928, sin embargo, al observar el coeficiente puede inferirse que esta asociación parece ser bastante leve (OR=1.0).

*Tabla n°16. Modelo logístico sobre la incidencia del tamaño poblacional y el tipo de fundacional en la probabilidad de contar con al menos escuela*

Variable	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Población en edad escolar (niños entre 6 y 14)	1.002***	1.002***	1.001
Región (Noreste= referencia)			
<i>Canelones</i>		0.513***	0.443***
<i>Suroeste</i>		1.258	1.134
<i>Litoral</i>		0.984	0.874
<i>Este</i>		0.842	0.725
<i>Central</i>		1.477**	1.287
<i>Montevideo</i>		0.356	0.095
Tamaño de localidad en 1963 (centros poblados menor a 299=referencia)			
<i>Centros Poblados (300 a 1499 habitantes)</i>			1.471*
<i>Pueblos y villas</i>			2.004
<i>Ciudades</i>			0.366
Tipo fundacional (Categoría de referencia: privadas informales)			
<i>Estatales</i>			12.669**
<i>Privadas formalizadas</i>			9.571***
<i>Ferrocarrileras informalizadas</i>			3.845***
<i>Ferrocarrileras formalizadas</i>			15.321**
Constante	0.580***	0.570***	0.542***
<b>N</b>	<b>1101</b>	<b>1101</b>	<b>1101</b>
<b>Pseudo R<sup>2</sup> de McFadden</b>			

Fuente: Elaboración propia con base en la memoria del CNEPN 1928 y el censo de población y hogares de 1963. (\*): Significación a un 90% de confianza. (\*\*): Significación a un 95% de confianza. (\*\*\*): Significación a un 99% de confianza.

Al incorporarse la región, se encuentra que las localidades de Canelones tienen una menor chance de contar con una escuela, lo que resulta sorprendente teniendo en cuenta la enorme cantidad de escuelas rurales instaladas hacia 1928, posiblemente, esto se puede deber a los cambios demográficos registrados entre 1963 cuando se tomaron los datos censales y el censo de escolar de 1928. Mientras que la región central (Flores, Florida, Lavalleja y Durazno) es la única que muestra una mayor chance de contar con un centro escolar.

Por último, al observar cómo se influye el tamaño de la localidad y el tipo de localidad se encuentra que el tipo fundacional es fundamental para poder observar la tenencia de una escuela en la localidad, de hecho, todas las categorías muestran diferencias significativas con respecto a las localidades privadas informales. Mientras que, por otra parte, solamente los centros poblados de entre 300 a 1499 habitantes en 1963 cuenta con una mayor chance (con un 10% de confianza) de contar escuela en 1928 con respecto a las pequeñas localidades que fueron la categoría seleccionada como de referencia.

El último modelo es el que más eficientemente ajusta a los datos. Al analizar el Pseudo  $R^2$  se puede observar cómo al incluir el tipo de localidad y el tamaño crece en una décima, por lo que es otro indicador más de la importancia de la incorporación de la historia de la localidad operacionalizada a partir del tipo fundacional en el modelo.

Aunque a partir de estos resultados, no se pueden extraer fuertes conclusiones dada la diferencia temporal entre el relevamiento de escuelas y el censo de 1963 en los que se categorizan las localidades (donde es probable que haya crecido la cantidad de microlocalidades), puede llevar a hipotetizar cómo el Estado se retrasa en la provisión de educación en las localidades informales, entre las que se encuentran los rancheríos, por ejemplo. Todos los tipos de localidades, controlando por tamaño poblacional tienen una mayor probabilidad de contar con un centro educativo, en comparación con las localidades informales de 1963.

## 5.9. Discusión de hipótesis y conclusiones

La escuela primaria era a mediados del siglo XX, el vector más extendido en el territorio del Estado Social. El criterio instituido por el Decreto Ley N°1350 guio la localización de las escuelas cubriendo la demanda potencial en conjunto con la disposición de una escuela en cada localidad de cierta entidad. En cambio, la extensión de la Educación Secundaria siguió un sendero institucional más semejante a los otros vectores ya analizados del Estado Social, concentrándose en la segunda y/o tercera localidad más importante dentro de cada departamento.

Ahora bien, el modelo de determinantes de localización que se ajustó con datos para el Censo de 1928, cuestiona, al menos en su pretensión de exhaustividad, de la hipótesis demográfica.

La probabilidad de la localización de una escuela depende del proceso fundacional del poblamiento, y en particular, de la existencia de los actos jurídicos legalmente establecidos para su reconocimiento. Comparado con el caso de las localidades informales, el tipo predominante tanto en 1908 como en 1963, cualquier otro tipo de poblamiento tenía mayor probabilidad de contar con una escuela primaria. Es posible estimar que para fines de la década del veinte, habrían en el país 500 localidades informales menores de 300 habitantes sin escuela.

En los años cuarenta, el problema de la educación en estos contextos rurales o urbanos, es objeto de reflexión y debate. Se hizo referencia a la Ley de Obras de 1944 que destacó por la inversión en edificios escolares. En 1949 se aprueba el Programa para las Escuelas Rurales, considerado hasta ahora, como uno de los mejores. Sin embargo, el proceso político del establecimiento de las nuevas escuelas, permanece velada y no ha sido posible, con la información relevada, aportar evidencia para discutir la hipótesis político-electoral de Azar (2020). Pero, tampoco se puede descartar la interpretación que en aquella época era predominante entre los observadores críticos de la Primaria. En este sentido, la universalización de Primaria no fue tan “democrática” como se sostuvo en el relato oficial, por lo que, en cierto sentido, el diagnóstico realizado por Julio Castro y el resto de los maestros rurales, así como la necesidad de contar con las misiones pedagógicas parece haber sido una medida más que necesaria para popularizar y aumentar la cobertura de educación pública en el medio rural.

En conclusión, aunque a partir de los procesamientos se encuentra un aumento constante en la fundación de escuelas durante toda la primera mitad del siglo XX (donde se llega a triplicar la cantidad de escuelas en tan solo 50 años), se sigue mostrando desigualdades interdepartamentales, sobre todo entre los departamentos al sur y al norte del Río Negro, así como intradepartamentales asociadas fundamentalmente al tipo de localidad. En este sentido, cabe hipotetizar cuánto de estas diferencias mostradas a principios del siglo XX perduran en el día de hoy y obstaculizan el acceso en igualdad de condiciones de los estudiantes a las instituciones educativas. Esta evidencia es consistente con la interpretación propuesta sobre el despliegue histórico y geográfico del Estado Social dentro de los condicionamientos y restricciones impuestos por las instituciones establecidas por el Estado Liberal, en particular, aquellas que dieron un ordenamiento y delimitación a los poblamientos en el territorio. Aunque lo mismo que se observó para el vector salud, la hipótesis de la heterogeneidad estructural histórico-geográfica no se expresó en términos duales, sino al menos en una estratificación de cuatro niveles, tal como el análisis clásico de CLAEH / CINAM lo había propuesto en 1963.

## 6. La vivienda social en el territorio uruguayo hasta el Plan Nacional de Viviendas de 1968

*Virginia Martínez Coenda*

### 6.1. Presentación

En este trabajo describo el proceso por el cual el Estado comenzó a proveer de vivienda social a nivel de las localidades de Uruguay, desde la primera presidencia de José Batlle y Ordoñez (1903-1907) hasta la promulgación del Plan Nacional de Viviendas de 1968. Abarca el largo ciclo del Batllismo (1903-1958) y los dos Consejos Nacionales de Gobierno en los que el Partido Nacional fue mayoría (1959-1968).

En la primera sección del trabajo, presento los puntos más destacados del debate sobre la inclusión o exclusión de la vivienda dentro de los estudios de bienestar. En el segundo apartado, resumo los principales diagnósticos acerca de la situación de la vivienda en el Uruguay en el período de estudio. En el tercer apartado, planteo una periodización del fenómeno de la vivienda social, con base al desarrollo normativo sobre la materia, que recorre el trayecto desde un concepto de vivienda-mercancía, y por tanto, un bien sujeto a la compra venta privada y bajo la regulación completa del Derecho Civil, hacia el concepto de vivienda-derecho, incorporado dentro del Capítulo II de la Constitución desde 1934 como un derecho social “del obrero” y de forma universal en la Ley N° 13.728 de 1968. En la cuarta y quinta sección me ocupo del despliegue del Estado social en el territorio en materia de vivienda, primero en su opción crediticia y después de acción directa. En el sexto apartado, presento la gestación y características iniciales de dos hitos que marcan el pasaje a otra etapa de las políticas de vivienda social en Uruguay: el Movimiento para la Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR, 1967) y el Plan Nacional de Viviendas (PNV, 1968). Concluyo el capítulo con una sección de conclusiones.

## 6.2. Vivienda social y bienestar: una discusión abierta

La vivienda social puede definirse como “un bien de uso individual (...) que demanda una asignación ‘social’ específica, es decir que el Estado determine a quién se asigna” (Sepúlveda Ocampo & Fernández Wagner, 2005). La condición de ‘social’ implica, siguiendo a los autores, un recorte de dicho bien y una intervención en sus condiciones de circulación en el libre mercado orientada a provocar su desmercantilización, ya sea parcial o total. Esa intervención constituye así una protección a una parte de la población respecto de las condiciones de acceso al bien-vivienda “que el Estado considera esencial para asegurar el proceso de reproducción social” (Sepúlveda Ocampo & Fernández Wagner, 2005, pág. 19). En el contexto de esta definición, la vivienda es comprendida dentro de los vectores del Estado de bienestar, sin embargo esto es parte de un debate aún no resuelto (Lennartz, 2010; Kemeny, 2001).

Este debate encuentra terreno fértil en discusiones que están dando abiertamente algunos autores, principalmente en Europa. Christian Lennartz (2010), economista neerlandés, reconoce la omisión generalizada de la vivienda social en los estudios sobre el bienestar (desde Esping-Andersen hacia adelante) y señala como una de sus causas al ambiguo papel que ésta desempeña dentro del Estado de bienestar. Repasando la bibliografía sobre el tema y resumiendo el estado de la discusión, el autor postula que esa ambigüedad de la vivienda social -que la diferenciaría de la seguridad social, la educación y la sanidad- está dada por: a) ser proporcionada principalmente por proveedores del mercado; b) cargar una gran parte del costo en sus destinatarios y c) estar íntimamente imbricada con políticas fiscales y monetarias (entre otras) que torna particularmente compleja su medición y abordaje<sup>29</sup>. Esta complejidad, dice el sociólogo estadounidense Harold Wilensky (1975), proviene tanto de una deficiente disponibilidad de datos sobre vivienda como de su interrelación con otros factores -tasas de interés, desarrollos de rutas y sistemas de transporte que aumentan la renta de la tierra, deducciones de impuestos por intereses hipotecarios, regulación de la renta, subsidios indirectos a la vivienda- que afectan a la vivienda directa, indirecta o incluso remotamente y que han hecho que la tarea de análisis comparativo del gasto público en esta área sea casi imposible.

Jim Kemeny, sociólogo británico, retoma la idea de la complejidad de la vivienda social para plantear que es precisamente en esa complejidad donde reside la importancia de su abordaje y

---

<sup>29</sup> No obstante este reconocimiento, Lennartz menciona algunos investigadores que se ocupan de la relación entre la vivienda y el enfoque de régimen de bienestar de Esping-Andersen, como por ejemplo: John Doling y Mark Stephens en el Reino Unido, Kath Hulse en Australia, Hans Kristensen en Dinamarca, Walter Matznetter en Austria, Joris Hoekstra en los Países Bajos.

no su condición de exclusión. Agrega el autor que no es la imbricada relación con políticas fiscales y monetarias lo que torna compleja a la vivienda, sino su:

*alto grado de ‘incrustación’ en la estructura social. Su omnipresencia, en términos de influencia, en los estilos de vida, la forma urbana, el bienestar y los patrones de consumo de los hogares la vuelven al mismo tiempo central para comprender el bienestar, pero conceptualmente elusiva. Es esta incrustación lo que hace que la vivienda sea cualitativamente diferente de las instituciones de salud o educativas. Esto queda claro si consideramos, por ejemplo, cómo la educación podría reorganizarse radicalmente. Las escuelas grandes podrían dividirse en escuelas barriales o combinarse con universidades y el impacto en la estructura social sería mucho menor que, por caso, reorganizar la vivienda para que una alta proporción de la población viva en edificios colectivos, de gran altura, de residencia múltiple o asentamientos (2001, pág. 56)*

Desde el punto de vista de Kemeny, la inestabilidad y variabilidad del vector vivienda acaban convirtiéndolo en un “comodín” capaz de desestabilizar el “paquete” del bienestar: “usted cambie la vivienda en aspectos importantes y es probable que las consecuencias de ese cambio repercutan en todo el sistema de bienestar” (2001, pág. 57).

En España, por su parte, Antonio Echaves García, Clemente Navarro Yáñez (2018) y Carme Trilla Bellart (2014), resaltan también el relevante papel de la vivienda social en el Estado de bienestar y, por ende, la necesidad de su incorporación en ese campo de estudios, atendiendo a sus particularidades antes señaladas.

Este debate sobre la relación entre vivienda social y bienestar está ausente en las ciencias sociales de América del Sur. Los estudios sobre bienestar en esta región no suelen incorporar al vector vivienda y esa omisión no es problematizada ni en ese campo de investigación ni en el propio sobre vivienda. En efecto, los estudios sobre vivienda social en América del Sur en general (Fernández Wagner, 2007; Sepúlveda Ocampo & Fernández Wagner, 2005) y en Uruguay en particular (Magri, 2015; Conti, 1986; Fernández Caetano, 2020), asumen a la vivienda como un pilar de los Estados de bienestar, sin cuestionar que la misma se encuentra ausente del campo de estudios del bienestar.

Sin embargo, esa falta de cuestionamiento no supone desconocer las especificidades de la vivienda social en el bienestar y el particular tratamiento que requiere. Rubén Sepúlveda Ocampo y Raúl Fernández Wagner (2005), estudiando las políticas habitacionales latinoamericanas, identifican que su íntima relación con los procesos de generación y distribución de renta provoca que la desmercantilización de la vivienda social involucre numerosos agentes en los procesos de producción y administración, componiendo un complejo entramado de intereses. En esa misma línea, Altair Magri (2015), analizando el caso uruguayo,

plantea que el entrelazamiento entre el fin social, productivo y financiero de la vivienda impide que su provisión sea monopolizada por la esfera pública, tensionando así la operativa clásica del bienestar: “Siendo la construcción un factor productivo y financiero, que absorbe mano de obra calificada y no calificada, directa e indirectamente, se lo observaba como un motor de la economía y de la estabilidad social en un Uruguay” (p. 60). La enorme inversión que supone la provisión de vivienda social tornando dificultoso prescindir de actores privados, como también la posibilidad de “encender” la economía que ello conlleva, torna muchas veces a las políticas habitacionales en políticas económicas, desdibujando el fin social de garantizar el derecho a la vivienda.

En el contexto de estos debates es que debe leerse la decisión de incorporar a la vivienda social en nuestra investigación. En el primer capítulo de este libro propusimos interceptar el campo de estudio del bienestar con las teorías de las necesidades y de la territorialidad con el fin de problematizar algunos de sus supuestos. A partir de esa articulación teórica, entendimos a la vivienda como un satisfactor de las necesidades humanas de resguardo e intimidad y, por tanto, de salud y autonomía, incorporándola a las dimensiones de estudio. Siguiendo a Fernández Caetano (2020), la traducción de las necesidades en derechos genera otra perspectiva respecto a la vivienda, dado que su acceso desigual impele al Estado a intervenir para generar condiciones que resuelvan, o por lo menos mitiguen, esa desigualdad. Es, precisamente, ese derrotero de la vivienda uruguaya primero como mercancía, después como necesidad y finalmente como derecho el que analizaré en este capítulo. A su vez, al colocar este análisis en relación a los realizados en los otros capítulos acerca de los demás vectores del bienestar, atendemos la interpelación de Kemeny de dejar de considerar a la vivienda como un factor aislado y nos inscribimos en el incipiente esfuerzo de construir el debate respecto de la relación entre vivienda y bienestar en nuestra región.

### 6.3. La situación de la vivienda en Uruguay: principales diagnósticos

Al final del siglo XIX, la situación de la vivienda de los trabajadores uruguayos era un asunto de preocupación pública, tanto en el medio urbano centrado en el problema de los conventillos o casas de inquilinato como en el rural centrado en el asunto de los ranchos. Esta preocupación se expresaba principalmente en términos sanitarios, vinculada a las epidemias de la fiebre amarilla, el cólera y la tuberculosis de fines del siglo XIX y la enfermedad del Chagas de principio del siglo XX, cuya transmisión depende, entre otros factores, de las condiciones de las viviendas. Esto queda reflejado en el texto que acompañó a la Ley de Conventillos de 1878 que expresaba que: “Atento lo expuesto por el Director de Salubridad en la precedente nota; considerando que es una necesidad de carácter imperioso el dictar medidas eficaces que coloquen á la ciudad en buen estado de salubridad é higiene, y teniendo en cuenta los trastornos que en general han producido al país los últimos amagos de fiebre amarilla, el Gobierno

dispone (...) poner en vigencia el Reglamento sobre conventillos” (Alonso Criado, 1879, pág. 87).

La preocupación sanitaria se conjugaba, a su vez, con una de tipo moral, que entendía la forma de vida en los conventillos y ranchos como inapropiada. De allí que en el informe que hiciera la Comisión de Vivienda Popular de la Asociación de Ingenieros de Uruguay en 1939, estableciera que: “Justifica esa preocupación [por la vivienda popular], el deseo de atenuar en lo posible los males de orden físico y moral que origina la vivienda inadecuada e insalubre, y que tienen hondas repercusiones en la vida social y en la economía de los pueblos” (1939, pág. 300). En esa misma línea, en el diario *La campaña*, en una nota de noviembre de 1918 decía que “¡en un rancho miserable de tres metros por cuatro, dividido en dos habitaciones, vivían en completa promiscuidad de sexos diez individuos!” (Serrón, 2011, pág. 714)<sup>30</sup>.

Lo destacable de este doble diagnóstico -sanitario y moral- es su permanencia: elaborado a fines del siglo XIX, atraviesa el siglo XX, quedando expresado no sólo en la constitución de 1934 que habla del derecho al “alojamiento higiénico” sino también, y de manera muy contundente, en el Movimiento para la Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural de 1967. Los actuales indicadores de hacinamiento, por su parte, pueden ser leídos como la traducción tecnocrática de aquella preocupación por la promiscuidad.

La precariedad material de las viviendas de los trabajadores se sumaba a los diagnósticos de la época, íntimamente asociada a la cuestión higiénica puesto que era esa precariedad la que determinaba su condición de insalubridad. Las nociones de “rancheríos” y “pueblos de rata”, para referir a los asentamientos de los trabajadores expulsados del medio rural tras el proceso de alambramiento de los campos de fines del siglo XIX, fueron definidas por Chiarino y Saralegui (1944) como agrupaciones de míseras viviendas, generalmente ranchos y casillas de latas, de techo bajo, piso de tierra, sin aberturas, sin luz y sin aire, con tabiques de lona o arpillera como únicas divisiones en su interior<sup>31</sup>.

En 1950, el Centro de Estudiantes de Arquitectura (CEDA) publicó un número de la Revista de Vivienda Popular dedicada exclusivamente al tema de los rancheríos. En esa publicación, era contundente el consenso entre diversos profesionales acerca de que el asunto de los rancheríos era un problema público de urgente resolución y que hasta entonces ninguna de las iniciativas parlamentarias sobre el tema había prosperado, por lo que se interpelaba al Estado a crear un organismo dedicado exclusivamente a tal problemática: “Planificación nacional. No cabe otra escala. No ya el esfuerzo disperso, ni tampoco el esfuerzo conjunto para la solución

---

<sup>30</sup> En un trabajo anterior desarrollé la articulación entre preocupaciones sanitarias y morales alojadas en el discurso higienista y aplicadas a la interpretación de la vivienda rural en Uruguay (Martínez Coenda, Los rancheríos. Una aproximación a los discursos hegemónicos sobre la vivienda rural en Uruguay del siglo XX, 2020).

<sup>31</sup> Paulatinamente, la noción de “pueblos de rata” fue siendo abandonada debido a sus “connotaciones peyorativas” (Pi Hugarte & Wettstein, 1986).

aislada y parcial, sino la acción colectiva, coordinadora del Estado en esta escala nacional” (CEDA, 1950, pág. 1).

Entender y cuantificar la magnitud del problema de la vivienda de los trabajadores era indispensable para afrontarlo. En 1960, con la creación de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE), integrada por profesionales y actores de todos los partidos políticos, se realizó el primer diagnóstico sistemático y de largo plazo sobre el funcionamiento económico nacional. Este incluyó un apartado específico para el tema de la vivienda, realizado por el Departamento de Planeamiento Físico de la CIDE que era dirigido por el arquitecto Juan Pablo Terra. El documento -que detallaba cantidad, distribución, tipo de construcción, dimensiones, equipamiento y valores de las viviendas- denunciaba un déficit de 85600 viviendas (que representaban el 13% del total de viviendas del país) y la debilidad del sector público para hacerle frente, con el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) que no lograba salir de su crisis y el Instituto Nacional de Vivienda Económica (INVE) que, si bien continuaba su labor, era muy insuficiente para la demanda nacional (Terra, 1969). La situación de la vivienda rural dispersa se expresó en un documento específico, también elaborado por la CIDE, donde quedaba en evidencia su gravedad: de las 118300 viviendas relevadas 37295 eran catalogadas de irrecuperables (CIDE, 1964). Es decir, cerca del 44% del déficit total de viviendas se explicaba por las viviendas rurales.

En base a este diagnóstico y frente a la necesidad de una política global para abordar la problemática de la vivienda, la CIDE realizó una propuesta que sentó las bases para el PNV en 1968. No obstante, Alberto Gallinal Heber, fundador de MEVIR, según declaró en 1964 entendía que las soluciones que proponía el informe de la CIDE eran demasiado urbanas y lejanas, y se ocupó así de crear una propuesta específica para el medio rural (Garcé, Cuando el alma mueve al cuerpo. Alberto Gallinal Heber y el cincuentenario de MEVIR, 2017). Si bien compartía con el PNV el método de la ayuda mutua para la construcción de las viviendas, el discurso fundacional de MEVIR estuvo asociado principalmente a la salubridad, al cristianismo, a la misericordia y a una fuerte crítica a la burocratización del Estado<sup>32</sup>.

---

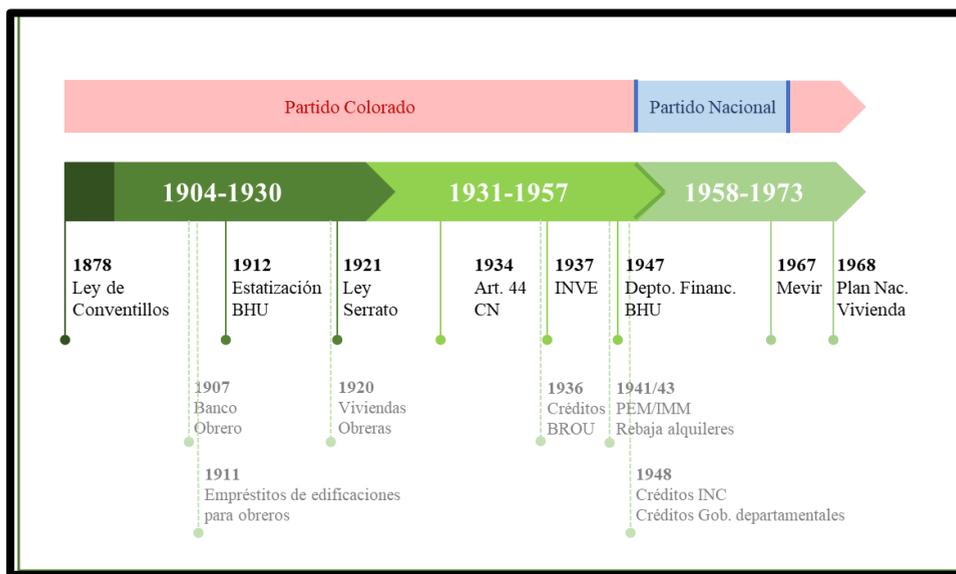
<sup>32</sup> En un trabajo anterior analicé críticamente el discurso fundacional de Mevir (Martínez Coenda, 2022).

## 6.4. Periodización

### 6.4.1. Hasta 1903

El Reglamento de las Casas de Inquilinato de Mayo de 1878, aprobado por la autoridad administrativa<sup>33</sup> de Montevideo pero conocida como la Ley de Conventillos<sup>34</sup>, es considerada la primera intervención estatal en Uruguay en materia de regulación de la vivienda, que imponía a las casas de inquilinato materiales de construcción, mobiliario mínimo, ventilación, iluminación, tamaño y condiciones de uso de los espacios, a la vez que obligaba a los dueños de esas casas a tramitar un permiso de habilitación, so pena de multa. Se trató de una regulación que no intervino en el principio de libre contratación, es decir, no interfería en la relación mercado-individuo (Magri, 2015).

*Ilustración 2. Esquema histórico de los períodos de institucionalización de la política social de vivienda en Uruguay*



<sup>33</sup> La autoridad municipal tenía el nombre de Junta Económico-Administrativa según la Constitución de 1830. Sin embargo, la Dictadura del Cnel. Latorre (1876-1879) suprimió estos órganos y en su lugar creó una Junta de Vecinos.

<sup>34</sup> Si bien es conocida de esta manera, no tiene el carácter jurídico de Ley. Es un Reglamento de alcance municipal para la ciudad de Montevideo.

#### 6.4.2. *Vivienda y reformismo batllista*

Es recién con la irrupción del Batllismo en 1903 que la postura del Estado adquiere otro carácter. Las iniciativas del “Banco Obrero” (1907) que otorgaría una caja de ahorros para la vivienda a trabajadores y la del “Empréstito de Edificaciones para Obreros” (1911) que otorgaría préstamos para la construcción de barrios obreros, si bien no se concretaron, marcaron el tono de la época y el surgimiento de las primeras ideas asistencialistas sobre la vivienda.

La estatización del Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) en 1912 por Ley N° 4005, dio inicio a un entramado político-institucional abocado al problema de la vivienda. Así, se abrió paso a una activa labor legislativa, donde proyectos de diputados y arquitectos fueron presionando a las autoridades para construir viviendas adecuadas a las condiciones económicas de la clase trabajadora (Conti, 1986). Esto fue informando la opinión pública y el concepto de vivienda como derecho terminó trascendiendo los muros legislativos para instalarse en el imaginario popular, donde comenzó a crecer la idea de acceder al techo propio “forjando un sentimiento de derecho más allá de las normas que lo consagraron” (Magri, 2015, pág. 61).

La Ley N° 7395 de Derecho a la Vivienda o Ley Serrato<sup>35</sup> de 1921 formalizó el concepto de vivienda como derecho. La importancia de la Ley Serrato, que facilitaba préstamos del BHU a empleados estatales con condiciones ventajosas para adquirir viviendas, es que el Estado asumió por primera vez la responsabilidad de garantizar el derecho a la vivienda, especialmente para la clase trabajadora, anunciando una “incipiente orientación de desmercantilización ligada a la inserción laboral y social de los individuos” (Magri, 2015, pág. 62). De hecho, la Asociación de Ingenieros del Uruguay (AIU) definió a esta Ley como “el primer paso real dado en el País en materia de facilitar a una gran parte de la población la adquisición de vivienda adecuada” (1939, pág. 320).

#### 6.4.3. *Vivienda e industrialización en el Terrismo*

La incorporación del artículo 44 en la reforma constitucional de 1934 que establecía que “La Ley propenderá al alojamiento higiénico y económico del obrero, favoreciendo la construcción de viviendas y barrios que reúnan esas condiciones” es otro avance en la institucionalización de este derecho e inaugura la acción estatal en materia de vivienda dentro del período histórico que Bertoni (2022) llamó de modelo introvertido de desarrollo. En el escenario internacional también se estaba disputando el reconocimiento de ese derecho, donde la consolidación de la noción de “vivienda social” en Alemania y su aplicación por primera vez a políticas estatales marcó un avance en esa lucha (Sepúlveda Ocampo & Fernández Wagner, 2005).

---

<sup>35</sup> En referencia a su autor, el ingeniero José Serrato, que era en ese momento presidente del BHU y dos años más tarde sería presidente de la Nación por el Partido Colorado.

Sin embargo, a pesar de esos logros, las intervenciones estatales en materia de vivienda en Uruguay presentaban marcadas restricciones. Por un lado, aunque discursivamente el BHU tuviera una pretensión universalista, no lograba superar su restringido alcance a empleados de organismos específicos sin llegar a los trabajadores de ingresos más bajos (Terra, 1969; Aristondo, 2005)<sup>36</sup>. Por otro lado, no se conseguía interesar a fondos privados para construir vivienda social, debido a que al capital le resultaba menos riesgoso y más redituable las inversiones para la clase media (Magri, 2015; Asociación de Ingenieros del Uruguay, 1939).

Fue a partir de estas restricciones que se creó el INVE en 1937, por Ley N° 9723. Su particularidad es que, por primera vez, el Estado se constituyó como proveedor de viviendas, focalizándose en los trabajadores de más bajos ingresos y estableciendo una relación directa con ellos<sup>37</sup>, convirtiéndose en “un referente de expresión directa del Estado de Bienestar, junto a otras áreas de políticas sociales en el país” (Magri, 2015, pág. 66).

Esta expansión del accionar estatal dejó a la vista las complejidades de las políticas de vivienda social y colocó en el espacio público un debate central en torno a ellas: cómo articular con los actores privados para la provisión de vivienda por parte del Estado. A esta altura, la necesidad de intervención estatal en el problema de la vivienda ya gozaba de amplio consenso, tanto a nivel nacional que lo definía como un “imperativo ineludible de solidaridad social” (INVE, 1945), como internacional, donde en el marco del IV Congreso Panamericano de Arquitectos realizado en Rio de Janeiro en el año 1930 “se declara que la legislación sobre vivienda debe ser considerada con criterio de asistencia social que debe suministrar el Estado” (Conti, 1986, pág. 13).

Sin embargo, las formas de esa intervención despertaban discusiones, especialmente en relación al papel esperado del sector privado en la resolución del problema de la vivienda de los trabajadores. De la lectura de la documentación institucional del INVE puede advertirse una ambigüedad en relación a esa discusión: por un lado, reconocía la necesidad del aporte de capitales privados debido a la envergadura de la inversión que requiere la construcción de viviendas. En base a este reconocimiento, el INVE estableció como uno de sus propósitos el de proponer proyectos de leyes que estimulen e incluso obliguen la inversión de capitales privados para la construcción de viviendas obreras, por parte de grandes industrias urbanas o rurales, de entidades financieras y de las “clases adineradas de la nación” (INVE, 1942, pág.

---

<sup>36</sup> Para 1939, según el informe realizado por la AIU, el total de viviendas que se habían entregado por medio de la Ley Serrato desde su creación fueron cerca de 3.000, ubicadas principalmente en Montevideo.

<sup>37</sup> Un antecedente de provisión directa de viviendas por parte del Estado se dio en 1920, a partir de la Ley N° 7211 de viviendas obreras, que autorizaba al Consejo Nacional de Administración a realizar un ensayo que consistía en un plan de construcciones económicas destinadas a proporcionar habitaciones baratas a las clases más necesitadas. Ese ensayo se realizó en la localidad de La Teja en Montevideo en terrenos de propiedad del Ministerio de Obras Públicas. Debido a una serie de dificultades, el ensayo fracasó y hasta 1927 sólo se habían logrado vender y alquilar un número reducido de las 98 viviendas construidas (Aristondo, 2005; Asociación de Ingenieros del Uruguay, 1939).

4). Pero por el otro lado, se distanciaba de ese sector, planteando que el Instituto contaba con un “elevado criterio social que excluye los procedimientos inspirados por el interés legítimo pero frío del capital privado” (INVE, 1947, pág. 87).

Esta ambigüedad probablemente tenga relación con una preocupación que ya se comenzaba a vislumbrar –y que más tarde se constataría– respecto del frágil interés del sector privado para invertir en soluciones habitacionales para la clase trabajadora. Tal vez sea en el marco de esta misma preocupación que la AIU planteaba que la provisión directa del Estado y la promoción a la inversión privada debían ser medidas complementarias y no excluyentes, enfatizando en una necesaria intervención del Estado que no sea “exagerada y perjudicial” y que propenda a establecer “el necesario equilibrio de intereses que el progreso y el bienestar social reclaman” (1939, pág. 301).

Otra discusión respecto al crecimiento del sector público de vivienda fue cómo controlarlo y tornarlo más eficiente. Luis Batlle Berres, que asumió como presidente en 1947 por el Partido Colorado, se hizo cargo de esta discusión y propuso esfuerzos de racionalización de la actividad. Esa tendencia racionalizadora constó, por un lado, en la atribución de responsabilidades a los beneficiarios de las políticas de vivienda a partir de la figura del “ahorro previo”, en un contexto en que los ahorros de los trabajadores venían creciendo dada la prosperidad económica de la segunda posguerra. Así, se creó en 1947 por Ley N° 10976 el Departamento Financiero de Habitación en el BHU con el objetivo de facilitar préstamos para viviendas sobre la base del fomento y defensa del ahorro. Por otro lado, se procuró una cientifización del abordaje del problema de la vivienda. En los seminarios regionales de la Organización de Estados Americanos (OEA) sobre vivienda social llevados a cabo en la década del '50 en Estados Unidos, ya se advertía que un nuevo enfoque del problema debía incorporar técnicas sociográficas (Conti, 1986). Unos años antes, el INVE había creado una sección de estudios sociodemográficos, pero que nunca pudo desarrollarse (INVE, 1956)<sup>38</sup>.

Lo reseñado hasta ahora da cuenta del proceso de institucionalización del problema de la vivienda social urbana. Sin embargo, la creación del Instituto Nacional de Colonización (INC) en 1948 por Ley N° 11029 estipula en el artículo 95 que “El Instituto estudiará tipos económicos de vivienda rural, concediendo préstamos hasta del 25 % del valor de cada predio, para poblaciones y mejoras útiles”. El antecedente inmediato del INC era la Sección Fomento Rural y Colonización del BHU creada en 1923 por Ley N° 7615, que otorgaba préstamos para la compra de tierras, herramientas y útiles de labranza, pero no directamente para viviendas.

---

<sup>38</sup> Otras leyes promulgadas en esta segunda etapa fueron la Ley N°9496 que promovía créditos a las viviendas para la población del interior del país (1935), la Ley N°10460 de rebaja de alquileres (1943) y la Ley N°11026 que autorizaba a gobiernos departamentales para pedir créditos para vivienda social (1948).

#### 6.4.4. *Vivienda y liberalización económica en el desarrollismo blanco*

No obstante todas las iniciativas mencionadas, las dificultades para ordenar la acción estatal sobre la vivienda, sumada a las primeras expresiones de una crisis económica que se manifestaba como un proceso inflacionario, llevaron al *crack* del BHU y a una consecuente reducción de la participación del sector público en la construcción de viviendas (Magri, 2015; Terra, 1969). La derrota del Partido Colorado frente al Partido Nacional en 1958 puso fin a la era batllista y dio paso a un nuevo momento histórico a nivel nacional que Bertoni (2022) llamó como “el fin de la Suiza de América” y que abarca hasta el año 1973<sup>39</sup>. En materia de vivienda social, dos eventos se destacan en este período: el Plan Nacional de Viviendas (PNV) de 1968 y el Movimiento para la Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR) de 1967.

En su primer artículo, la Ley N° 13728 del PNV plantea que “Toda familia, cualesquiera sean sus recursos económicos, debe poder acceder a una vivienda adecuada que cumpla el nivel mínimo habitacional. Es función del Estado crear las condiciones que permitan el cumplimiento efectivo de ese derecho”. Así, la universalización buscó expandirse, deslindándose de su asociación exclusiva a la categoría de trabajador, aunque prestando preferente atención a los grupos de escasos recursos. A su vez, la Ley ordena el marco de operativa institucional e incorpora a por lo menos dos actores sociales relevantes: las cooperativas (y con ellas la autoconstrucción de ayuda mutua<sup>40</sup>) y el sector privado. De esta manera, quedan diferenciadas dentro de la Ley dos modalidades: una en la que el sector público asume el proceso en su totalidad (incluyendo INVE, MEVIR, gobiernos departamentales) y otra en la que una empresa contrae préstamos con el BHU para la construcción de viviendas. Esta decisión refrenda el artículo 45 de la Reforma Constitucional de 1967, donde el actor privado aparece ya con su propia entidad al establecerse que “Todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa. La ley propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados para ese fin”. No obstante esto, Magri advierte que “si bien ingresan nuevos actores como la sociedad organizada y el mercado, la esfera pública continúa siendo el pivó fundamental, referente y ordenador de las actividades” (2015, pág. 81). Un año antes del PNV, aunque con un pasaje más inadvertido, Alberto Gallinal Heber creó el Mevir (Ley N° 13640 de Presupuesto Nacional, sección XI), coincidiendo con el año en el que el Partido Colorado recuperaba la presidencia del país.

---

<sup>39</sup> Para los fines de este capítulo, abarcaré únicamente el período de tiempo que va hasta el año 1968.

<sup>40</sup> Esta lógica de autoconstrucción de la vivienda individual ya había sido contemplada por la Intendencia de Montevideo en el marco del Plano Económico Municipal (1941), a partir del cual otorgaban a las familias que lo solicitaran asesoramiento técnico de manera gratuita, y exonerando de aportes municipales y previsionales a los hogares que realizaban su vivienda con mano de obra benévola (Couriel & Menéndez, 2013).

Vale mencionar que el INVE fue suprimido durante la Dictadura a través del Decreto Ley N°14.666 y su personal y patrimonio transferido de pleno derecho al BHU.

#### 6.4.5. *La provisión de vivienda social a través de la opción crediticia: el BHU*

En 1912 y en tan solo 15 días, la Asamblea General aprobó el proyecto de Ley enviado por Batlle y Ordóñez que disponía la compra por parte del Estado de todas las acciones emitidas del Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), dando lugar así a su estatización. La decisión del Presidente estaba fundamentada en el carácter especulativo que había tenido el comportamiento de los accionistas privados locales, así como la tendencia a que los títulos hipotecarios emitidos por el Banco habían ido a parar a las plazas financieras europeas.

A estos dos argumentos programáticos de saneamiento y de nacionalización, compartidos ampliamente por los diputados, se añadió un objetivo de política social: facilitar el crédito para vivienda con una financiación baja y estable del 6% de interés anual, a la vez que ampliar la cobertura de beneficiarios. No obstante, para que el banco pudiera conceder préstamos para vivienda fue necesaria una modificación de su Carta Orgánica. Ésta se efectuó en 1915, por Ley N° 5343, estableciendo que el préstamo no excediera la mitad del valor del terreno y el 65% del de la construcción para el caso de las viviendas obreras (art. 63). Luego, con la Ley Serrato de 1921, se autorizó a los funcionarios públicos, empleados, obreros de empresas particulares y militares a realizar operaciones con el BHU, en condiciones especiales, destinadas a la adquisición de fincas (ya sean del banco o de privados) y préstamos de edificación. Estas condiciones eran: una tasa de interés del 6% anual (art. 4), un arancel reducido (50% del valor de mercado) para tasadores, escribanos e inspectores que debían intervenir en las operaciones (art. 17) y, para el caso de compra de las fincas de propiedad del banco, la eximición de realizar una entrega de contado previa y de pagar comisión bancaria, como así también la posibilidad de cancelar el crédito en 30 años con cuotas trimestrales que no superasen el 40% del ingreso de los beneficiarios (art. 4). En 1934, por Ley N° 9385, se modificó la Ley Serrato ampliando por un lado el alcance de los beneficiarios al otorgar a la mujer el derecho de adquirir propiedad sin consentimiento del esposo, padre o la justicia (art. 17) y restringiéndolo, por otro lado, al fijar un préstamo máximo sin contemplar las viviendas suntuosas que escapaban el verdadero interés social (art. 11). En 1936 se realizó otra modificación, por Ley N° 9560, extendiendo los beneficios a todos los trabajadores, propendiendo a un universalismo, aunque limitado a la condición de trabajador.

En ese mismo año, unos meses más tarde, por Ley N° 9618 se autorizó al BHU a dar préstamos a empresas para construir conjuntos de viviendas, cubriendo hasta el 70% del valor integral del inmueble. Para ello, el banco establecía ciertas condiciones a las empresas (y penalizaciones por su incumplimiento), como el monto máximo del préstamo (\$7500 por vivienda) y la superficie mínima requerida (30000 m<sup>2</sup> para todo el conjunto y 250 m<sup>2</sup> para cada parcela). A su vez, establecía topes para el precio de venta de las viviendas, el cual no podía superar el valor que el BHU fijaba para cada una más un 12% de ese importe en concepto de

ganancias para las empresas (art. 9). Respecto a los comparadores de las viviendas, el banco impuso cláusulas de salvaguarda hipotecaria, exención total de contribución inmobiliaria por diez años, y del 50% en los siguientes diez (art. 15) y arancel reducido (50% del valor de mercado) para tasadores, escribanos e inspectores que debían intervenir en las operaciones (art. 16). A su vez, requería la inserción laboral del adquirente y una capacidad de pago que no superara la tercera parte del salario.

En 1947, por Ley N° 10976, se creó el Departamento Financiero de la Habitación (en la órbita del BHU pero con autonomía económica y financiera) con el cometido de facilitar préstamos para la adquisición, construcción o mejora de edificios sobre la base del fomento y defensa del ahorro. Podían ser beneficiarios, además de los ahorristas afiliados al Departamento, los propietarios que aceptasen las condiciones que el Departamento les imponga, para la construcción de edificios que contribuyan a la solución del problema de la habitación (art. 13). Su objetivo consistió en acercar el préstamo a la población de menores ingresos, siendo las condiciones de esos créditos determinadas por el directorio del Departamento. Los aspirantes a préstamos se obligaban mediante contrato a un ahorro mensual, durante un período de 24 o 30 meses. Cumplido ese período, recibían el préstamo más los depósitos realizados, cuyo importe podía llegar a constituir el 100% del valor del inmueble.

En relación a la localización de los diferentes préstamos que otorgaba el BHU, fueron inicialmente concentrados en la planta urbana de Montevideo. La segunda modificación de la Carta Orgánica del Banco, realizada en 1919 por Ley N° 7007, amplió la cobertura al autorizar préstamos para la construcción de viviendas obreras en áreas próximas a las industrias, principalmente frigoríficos y saladeros, que en ese momento ocupaban más de 15000 obreros (Asociación de Ingenieros del Uruguay, 1939). La Ley Serrato inicialmente afianzaba la centralidad en Montevideo, aunque su modificación de 1936 realizó la acción más claramente descentralizadora haciendo extensivo el alcance de la Ley “a los funcionarios públicos y empleados y obreros de empresas particulares, comprendidos en las leyes de Jubilaciones, que residan en el interior de la República y reúnan las condiciones exigidas por el artículo 1° y siguientes de las leyes respectivas” (art. 1), aunque en los hechos no se logró desarticular la concentración en la capital del país.

## 6.5. La provisión directa de vivienda social: el INVE

### 6.5.1. *La institución*

En noviembre de 1937 se creó el INVE bajo la órbita del Ministerio de Obras Públicas, cuyo antecedente inmediato puede hallarse en la Comisión de Viviendas Obreras instituida en 1935 por decreto del Poder Ejecutivo. El INVE supuso un cambio de paradigma en el abordaje de la cuestión habitacional. El artículo 2 de la Ley, delimitó 12 cometidos, entre los cuales se encuentran:

*A) Construir viviendas económicas para ser arrendadas o vendidas a empleados u obreros del Estado o particulares, jubilados y pensionistas, así como los edificios indispensables para servicios de los barrios respectivos, como ser baños, lavaderos, dispensarios, comedores, casas-cunas, campos de juegos, locales de aprovisionamiento, etc., con excepción de despachos de bebidas alcohólicas.*

*B) Fomentar su construcción por empresas privadas.*

*C) Adquirir los inmuebles necesarios para el cumplimiento de sus fines.*

*D) Construir viviendas por cuenta de promitentes compradores o propietarios de terrenos. Podrá, en ese caso, hacerse cargo de las obligaciones que graven el terreno, financiando la operación en la forma más conveniente para el interesado.*

*E) Construir viviendas por cuenta de instituciones particulares con el mismo destino.*

*F) Reparar viviendas no adquiridas del Instituto, pero cuyos dueños o promitentes compradores reúnan las condiciones exigidas para ser beneficiarios de esta ley.*

*G) Arrendar, vender y administrar las viviendas que adquiera o construya, y vender, permutar y gravar los demás inmuebles de su propiedad, requiriéndose, en estos tres últimos casos, cuatro votos conformes y la aprobación del Poder Ejecutivo.*

De ellos, se desprenden 5 procedimientos por los cuales el INVE concurriría a proveer de viviendas (A, C, D, E y G), de los cuales 4 implicaban la realización de obras por acción directa (A, C, D y E).

Como puede observarse, más allá de la predominancia de la participación directa del Estado, la política no abandonó el principio de la coparticipación con el sector privado y de extender al INVE una filosofía de incentivos para ampliar el mercado. A su vez, la definición de los beneficiarios se desacopló de la condición de empleado ampliando su alcance. Sin embargo se estableció un tope de ingresos familiares como modo de focalización (art. 9), buscando concentrar los esfuerzos en aquel sector de la población que el BHU nunca logró alcanzar. Otros requisitos eran tener buena conducta, remuneración adecuada para cumplir con las obligaciones a contraer con el Instituto, familia a cargo e inscripción en el Registro Cívico.

#### *6.5.2. Financiamiento y adjudicación de obras*

En términos de financiamiento, el patrimonio de la institución estaba formado por los montos que le destinaba el Presupuesto General de Gastos y otras leyes; donaciones o herencias y el producto del arrendamiento y enajenación de las viviendas (art. 5), además de préstamos que

estaba facultado a contratar para el cumplimiento de sus fines (art. 2). En 1939, se otorgó por Ley una nueva partida al INVE, para darle impulso y garantizar la continuidad de su actividad. En los '60, se incorporaron fuentes de financiamiento internacional, como por ejemplo préstamos solicitados al Banco Interamericano de Desarrollo.

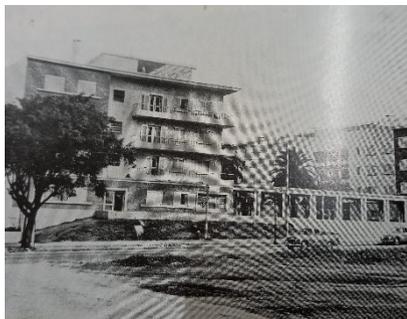
*Tabla n°17. Financiamiento de las obras INVE entre 1937 y 1953*

Fecha	Ley	Valor histórico	
14/08/1935	Revalúo del oro	\$ 500.000,00	
31/12/1936	Deuda pública	\$ 1.500.000,00	
08/07/1937	Liquidación 2da serie de obligaciones (Caja Amortiz.)	\$ 300.000,00	
05/11/1937	Fondo de la Caja de la I. y C. y S.P. (para jubilados)	\$ 523.485,34	
18/12/1937	Deuda obra pública	\$ 1.200.000,00	
15/09/1939	Compraventa moneda extranjera	\$ 750.000,00	
15/09/1939	Deuda pública	\$ 2.250.000,00	
09/10/1942	Rentas generales	\$ 300.000,00	
25/10/1944	Deuda pública	\$ 244.000,00	
06/09/1948	Impuesto al mayor valor	\$ 4.500.000,00	*
27/03/1953	Impuesto a transferencias de fondos al exterior	\$ 3.500.000,00	*
*Valores anuales estimados			

Fuente: INVE, 1956

La principal forma de intervención del INVE era a través de la construcción de viviendas en conjuntos habitacionales (sólo excepcionalmente y en los primeros años de existencia de la institución se construían viviendas dispersas), en diferentes formatos de agrupamiento: unidades vecinales, casas colectivas, barrios. Las primeras tipologías de vivienda del INVE eran tipo barrio jardín, de amplias dimensiones, construidas con métodos tradicionales, ya sea en unidades vecinales o en terrenos dispersos dentro de Montevideo. A fines de la década del '40, se creó una nueva tipología llamadas “casas colectivas”, que constituían agrupamientos de viviendas en bloques (edificios), también construidos con métodos tradicionales. Ya en los '50, la idea de la normalización e industrialización de la arquitectura ganó terreno y las viviendas artesanales unifamiliares cedieron definitivamente lugar a nuevas formas urbanísticas (como las casas colectivas) que permitían mayores rendimientos (Medero, 2021). En este contexto, se ensayaron tipologías con tecnologías constructivas de prefabricado, pero no funcionaron y se continuó con los métodos tradicionales (INVE, 1956). De manera excepcional, principalmente durante la década del '40, se creó la modalidad de “barrios sustitutivos de viviendas en zonas inundables”. Si bien los recursos arbitrados para esta situación eran escasos, las soluciones habitacionales no eran de tipo provisorio, sino viviendas estables y de buenas condiciones higiénicas, ubicadas en parajes altos y saneados, libres de la amenaza de las inundaciones (INVE, 1942).

*Ilustración 3. Tipos de viviendas construidas por el INVE entre 1937 y 1954*



**Referencias:** Izquierda: Barrio N°1, Montevideo, 1937. Fuente: INVE (1942). Derecha arriba: Casa colectiva N°1, Montevideo, 1952. Fuente: INVE (1956). Derecha abajo: Barrio I-2, Paysandú, 1954. Fuente: INVE (1956)

La adjudicación de las viviendas construidas por el INVE se realizaba por medio de un sorteo entre todos los inscriptos que cumplieran con las condiciones previamente mencionadas. Esto es, si bien había un enfoque colectivo, la ocupación era individual, sin ningún tipo de preparación previa, de construcción de lazos entre los futuros ocupantes.

Conjuntamente con las soluciones colectivas, el INVE instrumentó soluciones individuales donde operó como entidad crediticia. Una particularidad del INVE fue que, para acceder a la opción de comprar las viviendas, los beneficiarios debían arrendarla previamente por un período mínimo de dos años. La institución argumentaba por un lado, que las familias modestas variaban su lugar de residencia en función de los cambios en sus trabajos y, por el otro lado, que otorgar la propiedad de la vivienda a las familias limitaba la intervención reguladora del Instituto, especialmente en cuestiones como el aspecto de la vivienda o la conducta de sus ocupantes (INVE, 1942). Esta postura es leída por Santiago Medero como una forma de “disciplinamiento de la población obrera, llamada a vivir en sintonía con el decoro

que proponían las pequeñas casas de revoque blanco, sus veredas arboladas y los jardines y huertas urbanas” (2021, pág. 102).

### 6.5.3. *La ubicación en el territorio*

Para definir la localización de las viviendas, el INVE asumió la división administrativa del territorio en departamentos, distinguiendo la capital de la República, respecto de los departamentos “de campaña”. Esa representación del espacio tuvo dos consecuencias. La primera era orgánica. El artículo 3 de la Ley Orgánica, estableció que: “*El Instituto podrá designar Comisiones Honorarias en los Departamentos de campaña, que no excederán de 5 miembros y se elegirán por cuatro votos conformes y aprobación del Poder Ejecutivo*” (art. 3). El espacio de representación, igual que lo observado en otros vectores del bienestar, tampoco resultaba fundado en la ciudadanía política sino en un acto de delegación desde el Poder Ejecutivo.

Otra representación del territorio bastante extendida por aquella época era distinguir entre los departamentos “del litoral” de los restantes departamentos del interior. Formaban parte del primer grupo los departamentos de Soriano, Río Negro, Paysandú y Salto. El “interior” estaba conformado difusamente por todos los restantes departamentos, más allá de cual fuera su posición geográfica o su proximidad a Montevideo. Sin embargo, no se visualizan efectos orgánicos ni presupuestales ligados a esta distinción.

La segunda consecuencia de la representación del territorio que se encuentra en la Ley es de tipo presupuestal. Presupuestaria. La Ley de Obras Publicas N°9876 de 1939 (artículo 2, literal I) reservaba dos tercios de los subsidios a obras en el interior, en tanto que solo un tercio a Montevideo. Tal priorización sin embargo, no tuvo mayor alcance. Ya en los primeros cinco años, el INVE solo hizo obras en Montevideo, principalmente cerca de los frigoríficos (aunque también de otro tipo de centros fabriles) y en zonas próximas a las vías de estructuración de la ciudad (INVE, 1942)<sup>41</sup>.

La priorización del interior tampoco tenía expreso acuerdo de la Comisión Honoraria que dirigía el Instituto. En el marco de la discusión de la ya mencionada Ley de Obras de 1939, que amplió el financiamiento de la institución, el INVE ratificó su decisión de priorizar sus acciones en la capital nacional, solicitando modificar la propuesta original de la Ley que establecía una prioridad de financiamiento para el interior. El argumento de esta solicitud fue que la demanda de viviendas en Montevideo era mayor y los precios de las soluciones habitacionales eran más caros, razón por la que requería de mayores inversiones que en el interior (INVE, 1942).

---

<sup>41</sup> A fines de la década del ‘40, con el surgimiento de las casas colectivas, se empezó a construir también en la zona céntrica de Montevideo.

*Ilustración 4. Texto original y propuesta de modificación de la asignación presupuestal para la construcción de viviendas en 1939.*

<i>LEY 15 DE SETIEMBRE DE 1939</i>	<i>Modificaciones propuestas por la Comisión Honoraria del Instituto N. de Viviendas Económicas</i>
<i>Artículo 2º)</i>	<i>Artículo 2º)</i>
<b>I) VIVIENDAS ECONOMICAS</b>	<b>I) VIVIENDAS ECONOMICAS</b>
1) Contribución en efectivo del 25 % destinado a la construcción de Viviendas Económicas para los Departamentos del Litoral e Interior... S 500.000.00	1) Contribución en efectivo del 25 % destinado a la construcción de Viviendas Económicas para los Departamentos del Litoral e Interior... S 250.000.00
2) Contribución en efectivo del 25 % destinado a la construcción de Viviendas Económicas para el Departamento de Montevideo ..... " 250.000.00	2) Contribución en efectivo del 25 % destinado a la construcción de Viviendas Económicas para el Departamento de Montevideo ..... " 500.000.00
Total..... S 750.000.00	Total..... S 750.000.00

Fuente: INVE (1942)

Recién en 1942 comenzaron las primeras acciones del INVE en el interior del país. La localización de esas viviendas siguió dos criterios diferentes: por un lado, la intervención en zonas inundables a propósito de la inundación que afectó al litoral del país en el año 1940 y, por el otro lado, la intervención en otras localidades, con fuerte prioridad de las capitales departamentales, bajo la preocupación primordial de conectarlas a los centros de trabajo y medios colectivos de transporte (INVE, 1947). También refiere el instituto que la distribución de las viviendas en el interior consideraba el déficit comprobado de viviendas higiénicas de cada departamento (INVE, 1947).

Si bien en 1945, se creó la sección de estudios sociodemográficos dentro del Instituto para establecer criterios técnicos para la definición de los lugares de intervención del INVE, nunca logró desarrollar y consolidar su tarea. De hecho, en 1956 el propio Instituto declaró que los planes de obra “no se ajustan totalmente a estudios censales y sociográficos de unidades a levantarse en cada lugar, ya que se ha entendido que la escasez de viviendas en el país es de tal magnitud, frente a los recursos de que se dispone, que en cualquier lugar en que se levanten las casas económicas, están satisfaciendo una verdadera necesidad. Sin embargo, las

autoridades del instituto entienden que deben realizarse los mencionados estudios a fin de ir encauzando en forma más racional la política de la vivienda” (INVE, 1956, pág. 7).

Es importante resaltar que la expansión de la labor del INVE hacia los departamentos del interior del país no alcanzó a las zonas rurales. De hecho, cuando se menciona la intención del Instituto de solucionar el problema de las viviendas precarias de los trabajadores, se hace referencia a “chozas” o “casillas de madera” situadas en las periferias de las ciudades, pero no a los rancheríos de las zonas rurales. De manera muy excepcional el tema de los rancheríos tiene algún tratamiento en la documentación del INVE y siempre de manera tangencial. Por ejemplo, cuando se menciona la intención de “construir en zonas urbanas, suburbanas y rurales” (INVE, 1947, pág. 87) o cuando se señala un estudio sobre la vivienda rural realizado por la sección de estudios sociográficos y “una encuesta sobre rancheríos efectuada entre personas conocedoras del medio rural, que nos proporcionó interesantes datos sobre un problema de tanta importancia para esta institución” (INVE, 1956, pág. 54), pero nunca refiriendo a un proyecto u obra concreta. La única excepción es la mención a un proyecto de viviendas en el departamento de Colonia para sustituir rancheríos, pero sin datos sobre su efectiva concreción.

## 6.6. El despliegue territorial del INVE: reconstrucción de datos y análisis

### 6.6.1. Fuentes de información

Al día de hoy, no existe información sistematizada y organizada que permita observar la distribución territorial de la acción del INVE. De manera que, a los fines de esta investigación, reconstruí esa información en base a algunas fuentes documentales, identificando las localidades donde intervino el INVE a partir de un indicador de existencia (que haya por lo menos un conjunto habitacional en la localidad) y de antigüedad (año de construcción del conjunto habitacional). Dichas fuentes documentales son:

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

A continuación, detallo la forma en que integré esas fuentes y las decisiones que tomé frente a algunas inconsistencias. En relación a las intervenciones en Montevideo, el registro del INVE

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

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

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

Por último, cotejé la reconstrucción realizada en base a las tres primeras fuentes, con el relevamiento de la CIDE (Terra, 1969). Dado que allí la información no estaba detallada por localidad, comparé la información en términos globales. El resultado dio una diferencia de 37 viviendas que, dada su escaso porcentaje en el total de las viviendas, consideré aceptable. En los mapas n°3 y n°4 se presenta la reconstrucción realizada.

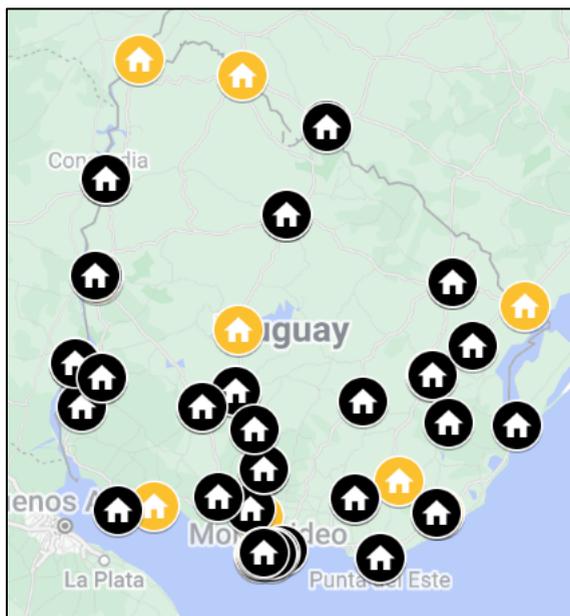
#### *6.6.2. La localización de una intervención INVE*

De la observación de los mapas n°3 y n°4 es rápidamente advertible la priorización de Montevideo en las intervenciones del INVE, acaparando en el primer período (1937-1947) el 40% de esas intervenciones y en el segundo (1948-1956) el 32%. Este porcentaje aumenta si se considera la cantidad de viviendas por intervención, donde Montevideo reúne en el primer período el 68% del total de viviendas construidas por el INVE y en el segundo el 48%.

*Mapa n°3. Intervenciones del INVE entre 1937 y 1947*

Por fuera de Montevideo, las intervenciones se concentraron también en las restantes capitales departamentales. Para el primer período, sólo el 13% no se localizaron en alguna capital: Bella Unión (Artigas), Paso de los Toros (Tacuarembó), Juan Lacaze (Colonia) y Aiguá (Maldonado). Para el segundo período, ese porcentaje aumenta apenas al 16%: Aeropuerto de Carrasco y Santa Lucía (Canelones), Dolores (Soriano), Vergara (Treinta y Tres), Sarandí (Florida), Batlle y Ordoñez (Lavalleja), Chuy y Lascano (Rocha). Vale aclarar que en la mayoría de estos casos, las capitales departamentales también contaban con intervenciones del INVE, de modo que estas localidades se adicionan a ellas más que sustituirlas. La única excepción es el caso de Juan Lacaze que fue la primera acción del INVE en el departamento de Colonia, antes de hacerlo en la capital departamental.

Mapa n°4. Intervenciones del INVE entre 1937 y 1956 (en gris 1937-1947 y en negro 1948-1956)



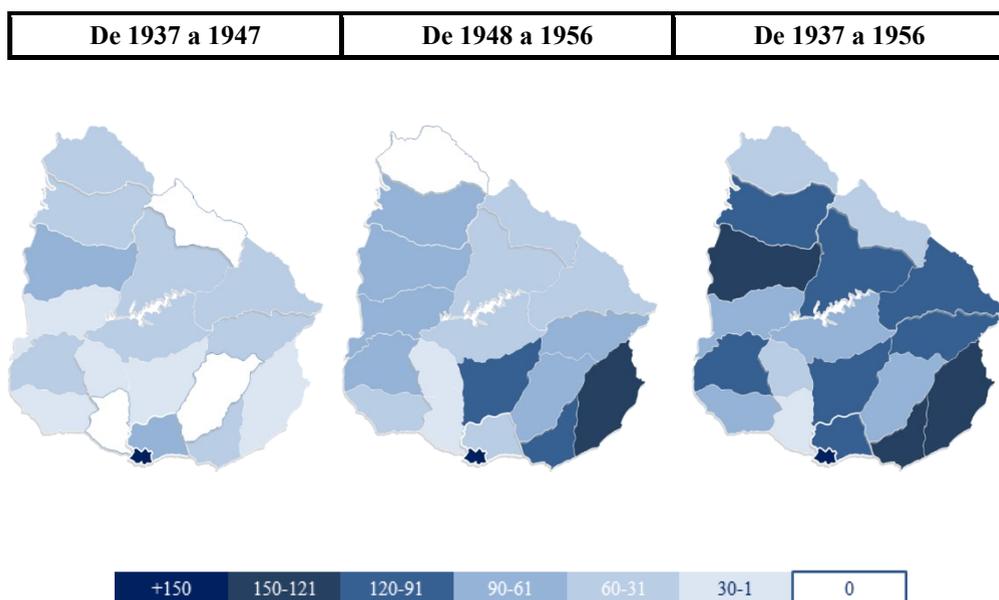
En términos generales, la acción del INVE por fuera de las capitales departamentales pareciera seguir un criterio de tamaño poblacional, ya que las localidades mencionadas eran entre las segundas y las quintas más populosas de cada departamento (según datos del censo poblacional de 1963). El caso de Aiguá y del Chuy son las únicas que no responden a esa caracterización, dado que no ocupaban los primeros puestos en relación a la cantidad de población. Es importante hacer una aclaración, cuando me refiero al tamaño poblacional estoy considerando el orden intradepartamental. Esto significa que, una vez cubiertas las capitales departamentales, el INVE continuó su actividad en las siguientes localidades más pobladas de cada departamento, aunque no fueran las más pobladas en el orden global del país. Por ejemplo, en el departamento de Treinta y Tres, luego de intervenir en la capital departamental, el INVE construyó en la localidad de Vergara. Esta contaba, para el año 1963, con 2824 habitantes, ocupando el segundo puesto en el orden departamental, aunque en el orden nacional estuviera muy por debajo de otras localidades en términos poblacionales.

A su vez, siguiendo la clasificación de localidades realizada por Fernández *et al* (2022), es posible advertir que la actuación del INVE privilegió aquellas localidades formalizadas, ya sean de origen estatal o privadas (las “indianas” y las “liberales”). Esta asignación permite

descartar que la hipótesis demográfica de la demanda potencial pueda ser la única explicación que ajuste a los datos.

Pasando del nivel de localidades al nivel departamental, sin considerar a Montevideo, se observa para el primer período que sólo 3 departamentos contaron con más de una intervención: Artigas, Maldonado y Tacuarembó, todos con 2 intervenciones. Para el segundo período, el número de departamentos donde se realizó más de una intervención crece: Canelones, Cerro Largo, Paysandú, Río Negro, Salto, Soriano, Tacuarembó y Treinta y Tres fueron objeto de 2 intervenciones, Florida y Lavalleja de 3 y Rocha de 4.

*Mapa n°5. Cantidad de viviendas sociales construidas por INVE (1937-1956)*



Fuente: elaboración propia

Sin embargo, si se considera el número de viviendas en vez del número de intervenciones, los resultados son diferentes. Para el primer período, después de Montevideo, los departamentos de Canelones y Paysandú encabezan la mayor cantidad de viviendas construidas (78 y 70, respectivamente). Para el segundo período, esos puestos son ocupados por Rocha y Maldonado (123 y 109, respectivamente) (ver mapa n°5).

La priorización de estos departamentos no parece seguir un criterio poblacional, tal como se observó en el análisis a nivel de localidades. Salvo por Canelones, que al momento del censo de 1963 era el segundo departamento más poblado del país, Paysandú ocupaba el quinto lugar,

mientras que Rocha y Maldonado estaban dentro de los últimos puestos. En ese sentido, llama la atención que San José, que era el sexto departamento más poblado, no tuvo ninguna intervención en el primer período estudiado, al igual que Lavalleja y Rivera. En el segundo período, el único departamento sin intervenciones fue Artigas.

### 6.6.3. *Los procesos que llevaron a localización de obras del INVE*

Para algunas de las intervenciones realizadas por el INVE, existe información sobre su proceso de localización. Si bien esta información está disponible solo para pocos casos, puede contribuir a comprender mejor los criterios que consideraba la institución para decidir dónde construir (que, como se mostró antes, no estaban claramente explicitados), como así también la participación de los actores locales en ese proceso.

De los primeros 10 conjuntos habitacionales que construyó el INVE en Montevideo, 6 fueron en zonas industriales, principalmente cerca de los frigoríficos Swift, Artigas y Nacional (INVE, 1942). Otro conjunto fue ubicado en las cercanías de una industria relacionada con el combustible (Administración Nacional de Combustibles Alcohol y Portland, Ancap), que donó el terreno contiguo a la planta para tal fin. Del resto de los conjuntos, dos fueron construidos para familias del personal de tropa del Ejército Nacional y uno para jubilados y pensionados del Estado, en este último caso obteniendo un aporte en dinero proveniente de esa caja.

En el interior, una de las primeras obras que se proyectó fue un barrio obrero próximo al Instituto Fitotécnico y Semillero Nacional de La Estanzuela en el departamento de Colonia. Según las memorias institucionales, la intención era sustituir rancheríos insalubres habitados por los obreros de ese organismo, en “promiscuidad y pésimas condiciones de vida” (INVE, 1942, pág. 66). Por tratarse de familias agrícolas, los terrenos no serían menores a 5000 m<sup>2</sup> cada uno, lo cual constituía una excepcionalidad en el tipo de intervenciones que la institución venía realizando. No obstante, según la información disponible, es probable que el proyecto finalmente no se haya concretado.

Para el caso de las obras construidas a propósito de las inundaciones de 1940, también en los departamentos del interior, el INVE realizó un primer diagnóstico de la situación y, luego, promovió la conformación de “comisiones locales” integradas por intendentes, jueces letrados y jefes de policía de cada departamento: “Estas comisiones, además de la labor preparatoria, administrarán los fondos que les entregue el Instituto y, por su contacto directo con el medio local, serán las encargadas de hacer llegar a los beneficiarios la ayuda del Estado (...) permutándoles sus viviendas situadas en sitios inundables e insalubres, por otras perfectamente habitables, en terrenos aptos para vivir” (INVE, 1947, pág. 70). Las intendencias serían quienes aportarían los terrenos, algunos de los cuales habían sido adquiridos incluso con colaboración popular.

Las obras proyectadas en Isla Mala (Colonia) y Santa Lucía (Canelones), ambas en 1957 por las Leyes N°12433 y N°12434 respectivamente, dan cuenta de un proceso de localización e intervención diferente. Mientras que la primera se trataba de un proyecto de urbanización y recuperación de un sector del poblado de Isla Mala, la segunda estaba destinada a la construcción de viviendas para albergar a ocupantes de un barrio inundable llamado “El Caimán”. Ambos proyectos no sólo tenían la particularidad de estar promovidos por leyes específicas, sino que también estaban eximidos de ciertas condiciones de funcionamiento regular del Instituto. Es interesante notar que la descripción de las condiciones precedentes en cada localidad no parecen constituirse en excepcionales: tanto zonas inundables como barrios informales las había en todo el país. Dicho de otra forma, no se explica en realidad el criterio de focalización territorial. No existe información disponible acerca de la efectiva concreción de estos proyectos ni de su proceso de construcción. Similar situación ocurrió con la Ley 12531, que promovió un complejo de viviendas en el Barrio Sur de Montevideo, efectivamente construido en la rambla República Argentina y la calle que actualmente se llama Zelmar Michelini.

## 6.7. Los años sesenta: una nueva etapa

### 6.7.1. El PNV

Tal como fue planteado en el segundo apartado, el Plan Nacional de Viviendas (PNV) parte de la premisa de que toda familia, cualesquiera sean sus recursos económicos, debe poder acceder a una vivienda adecuada y que es función del Estado garantizar ese derecho (art. 1). Para ello, dispuso la creación de una política planificada, integrada en los planes de desarrollo económico y social del país, que preste especial atención a los grupos de escasos recursos, evitando generar categorías sociales o áreas geográficas privilegiadas (art. 3) y obligó al Poder Ejecutivo a presentar anualmente un Plan Quinquenal de Vivienda (art. 4). A su vez, se creó la Dirección Nacional de Vivienda (Dinavi) -dependiente del Ministerio de Obras Públicas, con funciones de formulación, planificación, control, fiscalización, coordinación e investigación sobre todo lo vinculado a la vivienda y al cumplimiento de la Ley (art. 74)- y su Comisión Asesora integrada por actores sociales de diferentes ámbitos (públicos y privados) y localizaciones (art. 75).

En términos financieros, se creó el Fondo Nacional de Vivienda (Fonavi) conformado por un impuesto del 2% a todas las retribuciones pagadas en el país (sueldos, salarios, honorarios, etc.)<sup>42</sup> y por las ganancias que obtuviera el BHU de la colocación de obligaciones reajustables en el mercado de divisas (art. 81). A su vez, se creó la Unidad Reajutable, moneda

---

<sup>42</sup> 1% descontado a la patronal y 1% descontado de los aportes de la seguridad social.

inmobiliaria atada a los ingresos de los trabajadores que buscaba protegerlos de los vaivenes monetarios (art. 38)

Los principales beneficiarios que estipuló la Ley fueron las familias, definidas como todo núcleo que conviviese establemente bajo un mismo techo, más allá de las relaciones de parentesco. Estas fueron clasificadas en 4 categorías de ingresos (de la A a la D) de acuerdo al “nivel teórico de suficiencia”, que representa el nivel de ingreso que necesita una familia para financiar la adquisición de una vivienda económica, sin afectar más del 20% de sus ingresos mensuales<sup>43</sup>. Las familias organizadas en cooperativas de vivienda<sup>44</sup>, también fueron definidas como beneficiarias de esta Ley y cuentan con un capítulo específico en el Plan. En él se distinguen las cooperativas de ayuda mutua y ahorro previo (en función al tipo de participación de los socios en la obra de construcción) y de usuarios y propietarios (en función del tipo de propiedad de las viviendas). Para las familias se plantearon dos modalidades de financiamiento: el “préstamo directo”, que cubre hasta el 90% del valor de la vivienda y no requiere ahorro previo y, el “préstamo con ahorro previo”, que sumando la cantidad ahorrada más el préstamo se puede cubrir el total del costo de la vivienda (el interés máximo de los préstamos es del 6% anual).

Los organismos públicos como el INVE y los gobiernos departamentales, así como las empresas privadas, también quedaron habilitados por la Ley para recibir préstamos para construir viviendas, ya sea para venta o alquiler. En el caso de las empresas privadas, se estipularon créditos a corto plazo de hasta el 60% de la inversión, estando obligadas a aceptar la fijación de un precio máximo de venta y/o alquiler de las viviendas.

En relación al tipo de viviendas, la Ley establece un mínimo habitacional que rige para todo el país y que determina superficie mínima<sup>45</sup>, lista de ambientes indispensables, condiciones de impermeabilidad y aislación térmica/acústica, materiales, iluminación, ventilación, características mínimas de instalación de agua y electricidad, entre otros. Partiendo de este mínimo, se establecen cuatro tipos de viviendas: económica, media, confortable y suntuaria. Las dos primeras entran en lo que la Ley define como viviendas de interés social, pudiendo la

---

<sup>43</sup> Categoría A: las familias cuyo ingreso no alcance a un tercio del nivel teórico de suficiencia; categoría B: las familias cuyo ingreso no alcance al nivel teórico de suficiencia ni sea inferior al tercio de su valor; categoría C: familias cuyo ingreso sea igual o mayor que el nivel teórico de suficiencia pero no alcance a dos veces y media de ese valor; categoría D las familias cuyo ingreso sea igual o mayor que dos veces y media del nivel teórico de suficiencia (art. 8 al 11).

<sup>44</sup> Dos actores referentes del movimiento cooperativo, en franco crecimiento en la década del '60, son el Centro Cooperativista Uruguayo (CCU) creado en 1961 y la Federación Uruguaya de Cooperativas de Viviendas de Ayuda Mutua (FUCVAM) creada en 1970.

<sup>45</sup> El tamaño de las viviendas construidas depende de la composición de la familia: cantidad de menores y sexo determinan la cantidad de dormitorios. Se designa 1 dormitorio por cada matrimonio, más 1 dormitorio cada 3 menores si tienen menos de 6 años y son del mismo sexo y cada 2 menores si tienen más de 6 años y son del mismo sexo.

primera recibir subsidios y la segunda sólo préstamos, mientras que la vivienda suntuaria no puede obtener de ningún beneficio del sistema público (art. 17 al 25).

### 6.7.2. MEVIR

El Movimiento pro Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural, MEVIR, por su parte, se propuso un objetivo más específico que el PNV: la construcción de viviendas higiénicas que sustituyan las habitaciones insalubres existentes en el medio rural y alrededores de las poblaciones urbanas del interior, que no estén comprendidas en la zona suburbana y urbana de dicha población (en estas últimas se establece que puede actuar en acuerdo con INVE). A su vez, Mevir se comprometía a promover el efectivo cumplimiento por los patronos rurales de las obligaciones establecidas en la Ley 10809 (1946) en materia de vivienda del trabajador rural, prestando asesoramiento y suministrando planes y métodos de construcción (art. 474).

MEVIR fue constituido bajo la figura jurídica de persona pública de derecho privado<sup>46</sup> y se designó una Comisión Honoraria para administrarlo, con sede en Montevideo y conformada por once miembros designados por el Poder Ejecutivo entre personas de notoria versación en problemas sociales (art. 473). Esta Comisión queda comprometida a elevar anualmente al Poder Ejecutivo un plan de obras e inversiones para ser aprobado.

En relación al financiamiento, se dispuso para MEVIR un fondo compuesto por donaciones, herencias y legados; intereses de los fondos acumulados; un impuesto que grava la compraventa y permuta de bienes inmuebles y la compraventa de bienes muebles en remate público, a una tasa del 2‰ (dos por mil) sobre el valor imponible; y el 10% del valor comercial o de enajenación en remate de las adjudicaciones por infracciones aduaneras que corresponden a los denunciados o aprehensores. A su vez, el Poder Ejecutivo quedaba habilitado a donar a la Comisión Honoraria los inmuebles del Estado que ésta necesite para el cumplimiento de sus fines (art. 475).

Respecto a la definición de los beneficiarios, los criterios de asignación y distribución territorial de las viviendas y las tipologías constructivas, la Ley no otorga demasiada información. Solo aclara que los trabajadores ocupados en la construcción de sus propias viviendas bajo el régimen de esta Ley tienen derecho a licencias extraordinarias pagas por 30 días anuales y que estaban exonerados por 10 años de todos los tributos nacionales que gravan los contratos de arrendamiento y compraventa de inmuebles. Sin embargo, en documentos institucionales más recientes, se explicita que el público objetivo inicial de MEVIR eran los asalariados rurales y que su principal forma de intervención era la construcción de núcleos de

---

<sup>46</sup> Esto implica que como sus objetivos son de interés público, puede recibir financiamiento estatal pero tiene autonomía de gestión respecto del Estado.

viviendas en los centros poblados del interior del país<sup>47</sup> (MEVIR, 2009). Estas viviendas eran construidas a partir de sistemas constructivos tradicionales con la participación de los destinatarios, bajo la modalidad de ayuda mutua que los obligaba a dedicar 96 horas semanales por núcleo familiar a la construcción.

## 6.8. Conclusiones

La revisión de las normativas, la creación de agencias y los sucesivos proyectos para la provisión de vivienda social permiten describir un proceso lento aunque consistente de constitución y luego de ampliación de la ciudadanía social en relación a la satisfacción de esta necesidad básica. Durante el período batllista, la acción estatal sobre la vivienda se diferenció en dos instituciones, cada uno con distintos criterios de focalización: el BHU y el INVE.

El BHU fue buscando la forma de delimitar su público objetivo y focalizarlo en el sector trabajador. Sin embargo, nunca logró alcanzar a los trabajadores de menores ingresos. Acabó por otorgar créditos individuales, a una tasa de interés a valores prácticamente normales que resultaban caras para los trabajadores de menores ingresos, con escasos beneficios que no trascendían de la exención o reducción de ciertas tasas o tributos y mínimas limitaciones al sector privado de propietarios y constructores (tal vez la Ley 9618 de 1936 sea la más incisiva en este tema). De modo que la intervención del BHU en el sistema de acceso a la vivienda mediado por el mercado fue muy limitada, sin llegar a modificar notoriamente ni la capacidad de compra de los trabajadores ni la capacidad de acumulación del sector privado. Además, la fuerte concentración de la actividad del banco en Montevideo, reforzaba las ya existentes desigualdades territoriales en favor de los habitantes de la capital. Es en este contexto que se creó el INVE, con el propósito de trascender las limitaciones que el BHU no lograba superar.

A diferencia de lo sucedido con el BHU, la intervención del INVE en el sistema de acceso a la vivienda social fue significativa. En primer lugar porque, al constituirse el Estado como proveedor de las viviendas y establecer un vínculo directo con los arrendadores y comparadores, desplazó a los actores privados de esas transacciones. A su vez, además de exenciones impositivas que favorecían la capacidad adquisitiva de los beneficiarios, los precios de venta y alquileres estaban pre estipulados de manera de resultar accesibles para los trabajadores de menores ingresos: las familias percibían en promedio un ingreso familiar mensual de \$70 y la cuota promedio del alquiler o la compra de la vivienda era de \$11, que representa aproximadamente el 15% del ingreso (INVE, 1942). Además, el valor de venta de las viviendas no podía superar los \$4000 (art. 14 de la Ley N° 9723). Esta focalización permitió efectivamente ampliar la atención del estado, tanto en términos de categorías sociales como de territorios. Es de destacar que el INVE permitió transformar la preocupación extendida por

---

<sup>47</sup> Recién en 1994, por Ley 16690, MEVIR amplió su público objetivo incluyendo pequeños productores rurales e incorporó una línea de intervención destinada a construir viviendas y unidades productivas en el medio rural disperso.

los problemas históricos de la “vivienda insalubre” que estaban en distintas agendas de actores sociales gravitantes de la época: el Consejo de Higiene, los Congresos Católicos, los Congresos Rurales, la Sociedad de Arquitectos.

Es preciso señalar que en el proceso de desmercantilización en viviendas no se trató de prescindir del mercado, sino que se suplió la ausencia de interés privado para invertir en vivienda social por acciones públicas. Así, no solo hubo una combinación de acción pública y privada, sino que también un reparto del mercado: los sectores de mayores ingresos accedían a la vivienda a través del mercado privado, los de ingresos medios a través del BHU y los de ingresos bajos a través del INVE.

Ahora bien, la construcción institucional y el establecimiento de las dos instituciones para implementar la política tiene como correlato una reducida extensión geográfica. Si bien la institución no tenía un criterio claramente explicitado respecto de cómo definir la localización de sus intervenciones, a partir de la reconstrucción histórica realizada en este trabajo y del análisis de la información disponible sobre los procesos de localización de algunas de sus obras, se puede observar que la distribución de las viviendas sociales no priorizó aquellas localidades con mayores carencias. En términos generales, dicha distribución privilegió, primero, las capitales departamentales y, segundo, las localidades más pobladas dentro de cada departamento. De esta manera, acompañó el incipiente desarrollo industrial del país, procurando otorgar la habitación de sus empleados, garantizando “la eficiencia de una fuerza de trabajo bien alojada” (Fernández Wagner, 2007, pág. 2). El proyecto del barrio obrero de La Estanzuela en Colonia, de haberse concretado, hubiera constituido una excepción a dicha lógica de la urbanización industrial.

Sin embargo, la descripción del despliegue territorial de sus acciones muestra que más allá de las 19 capitales, sólo hubo 12 otras localidades con estas inversiones. La relación entre el tamaño de la población y la localización de la inversión en vivienda social es muy fuerte, por lo que no se puede descartar que hayan sido orientadas por un criterio demográfico de demanda potencial. Sin embargo, la elección de una localidad no capital resulta algo confuso. Dos de las obras fueron establecidas mediante leyes y tuvieron la finalidad de reponer viviendas destruidas por inundaciones. Otras, en cambio, se ubicaron próximas a emprendimientos industriales (“barrios obreros”). Más allá de la descripción, ¿qué fundamento tuvo la elite política en el gobierno para asignar los recursos entre tantas localidades inundables o entre tantos posibles barrios obreros? La hipótesis demográfica no puede ser descartada, por la propia macrocefalia que caracteriza a varios departamentos, quiero reiterar aquí que las inversiones están asociadas a los tipos de localidad, en el sentido planteado por Fernández, Vanoli & Wilkins (2022). La heterogeneidad fundacional de los poblamientos se reprodujo en la priorización de inversiones en las localidades formales. Dicho de otra forma, la asignación fue en detrimento de las localidades informales (como los rancheríos) y de los pueblos ferrocarrileros, que, paradójicamente, presentaban los mayores niveles de carencia

habitacional. Tales decisiones sólo se pueden interpretar aceptando que era crucial la formalización de la localidad (del amansamiento, del plano de mensura, del registro de los títulos, de la delimitación de las tierras fiscales). Esta idea, ya la mostré también en el ejemplo de la vivienda rural presentado en el ya mencionado diagnóstico de la CIDE.

Una anotación subrayada merece el tema de la vivienda rural. El marcado sesgo urbano de la provisión pública de vivienda (tanto del BHU como del INVE) que se observa tanto en la reconstrucción institucional como territorial realizada en este trabajo, no se corresponde con los diagnósticos de la época que situaban al problema de la vivienda rural entre uno de los más urgentes en términos habitacionales. De hecho, el informe de la CIDE es contundente al respecto: el 44% del déficit de viviendas era rural. Sin embargo, la acción del estado en esta materia prácticamente no alcanzó al medio rural y apenas llegó a las poblaciones de menos de 5000 habitantes.

Por su parte, en relación a la participación de actores locales en los procesos de decisión e implementación de las intervenciones del INVE es notable que, más allá de algunas excepciones, la dirección del instituto fue primordialmente centralizada. La participación de los gobiernos locales osciló entre posibilitar la exención del impuesto inmobiliario a los beneficiarios de las viviendas y, en algunos casos, construir viviendas conjuntamente con el INVE (siendo el ejemplo más ilustrativo, aunque excepcional, el de las intervenciones a partir de las inundaciones de 1940), pero nunca alcanzaron mayor protagonismo en la toma de decisiones. De hecho, en las memorias instituciones se expresa de manera explícita esa definición: “Se comprende el empeño de los Municipios y la patriótica inspiración de los directores de otras instituciones del Estado al aplicar por sí, sus amplias disponibilidades a la solución de tan importante problema, pero sería igualmente loable y en mucho beneficioso para todos, centralizar las realizaciones en el INVE, perfectamente capacitado, particularmente especializado y experiente” (INVE, 1942, pág. 15). Recién en 1964, la Ley 13278 destinó fondos a la construcción de viviendas económicas, “por intermedio de los gobiernos departamentales y del Instituto Nacional de Viviendas Económicas” (art. 6). Los casos de las viviendas construidas para ANCAP o para el Ejército Nacional son ejemplos de otra forma de descentralización del INVE ya que supusieron delegar algunas funciones (sobre todo administrativas) en estos organismos, aunque no dejan de ser situaciones excepcionales.

Aún con la conquista que significó el INVE en términos del derecho a la vivienda para los trabajadores, hay un dato que es irrefutable: frente a un déficit estimado de viviendas cercano a las 100.000 unidades, el INVE sólo consiguió construir hasta 1956 un promedio de 200 viviendas anuales (Conti, 1986). De manera que, finalizando la década del '60, el problema de la vivienda estaba lejos de ser resuelto.

En síntesis: el despliegue del Estado Social en este vector muestra una restricción geográfica aún más significativa que en lo visto antes para la atención pública de salud o en la Educación

Secundaria. La provisión hace visible tres estratos geográficos; las capitales, esas 12 localidades y 1070 localidades restantes que carecieron de inversiones en vivienda social y que por lo tanto, la fuente para satisfacer esta necesidad siguió siendo el mercado o los activos familiares de anteriores generaciones.

En próximos trabajos analizaré la aplicación del PNV y de Mevir, sus modificaciones, el cumplimiento (o no) de sus objetivos iniciales, las formas de desmercantilización que proponen y el despliegue territorial de sus acciones, para dar continuidad al estudio iniciado en este trabajo.



## 7. La energía eléctrica como vector de bienestar en perspectiva histórica (1887-1960)

*Reto Bertoni Mendaro y Carolina Bazzi Castro*

### 7.1. Presentación

La evolución de las sociedades humanas se asocia no sólo al consumo de energía endosomática -especialmente proporcionada por el metabolismo de los alimentos que ingieren sus integrantes- sino también y, crecientemente en perspectiva histórica, al consumo de energía exosomática. Ésta se obtiene de diversos portadores o vectores (viento, cursos de agua, leña, carbón, petróleo, etc.) y, mediado por el uso de diversos artefactos, permite la iluminación, el acondicionamiento térmico, la preservación de alimentos, el transporte u otros servicios energéticos que han resultado claves para mejorar la calidad de vida. En este contexto, la energía eléctrica debe considerarse una energía secundaria, ya que para obtenerla se necesita el uso de una fuente de energía (primaria). Así, puede hablarse de energía termoeléctrica (utilizando carbón o derivados del petróleo), hidroeléctrica (utilizando la fuerza del agua), nucleoelectrica (energía nuclear) y, en las últimas décadas el desarrollo tecnológico ha permitido incorporar a la matriz de generación la energía eólica y la solar.

La dinámica del cambio tecnológico y los sistemas sociotécnicos emergentes en los últimos ciento cincuenta años, ha condicionado la satisfacción de las necesidades humanas a la posibilidad de acceder y utilizar fuentes de energía moderna y en particular la energía eléctrica. Dado que lo que define a una cultura es la elección de los satisfactores (Max-Neef, Elizalde, & Hopenhayn, 1993), los artefactos idóneos para alcanzar los estándares de bienestar vigentes, han estado crecientemente asociados -en el último siglo- al uso de la electricidad en los hogares.

Adicionalmente, desde la perspectiva del desarrollo humano (Sen, 1982; Robeyns, 2005; Sen, 2000), se puede considerar a la energía moderna como un factor clave para el bienestar porque amplía las opciones y oportunidades de las personas y, por contrapartida, las situaciones de carencia energética limitan las oportunidades y la calidad de vida. Como afirman Bertoni et al. (Bertoni, Contreras, Messina, & Picción, 2021) “que los hogares puedan contar con ciertos servicios energéticos en la cantidad y calidad adecuadas aparece como condición necesaria para el desarrollo humano”.

El acceso y la capacidad de uso de la energía moderna y, en particular la energía eléctrica, constituye centro de la preocupación de quienes investigan en el área de lo que se ha denominado “pobreza energética”. Este concepto refiere a la falta de acceso a fuentes modernas de energía para la cocción de alimentos y de un mínimo de electricidad para la iluminación (Sovacool, 2012).

Esta preocupación ha trascendido el ámbito académico y, en la arena de las políticas públicas se ha posicionado fuertemente, fundado en la identificación del problema entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, donde se propone textualmente la necesidad de “garantizar el acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos”<sup>48</sup>.

La señalada importancia de la energía para el desarrollo humano se refleja en la decisión de incluir a la energía eléctrica y a la disposición de artefactos básicos de confort dentro de las dimensiones a tener en cuenta por los responsables de la construcción de los indicadores de necesidades básicas insatisfechas en Uruguay (Calvo, y otros, 2013). Desde esta perspectiva, los autores al referirse a la necesidad básica de disponibilidad de artefactos de confort, se seleccionan tres tipos de artefactos que determinan directamente la calidad de vida: calefacción de ambientes, refrigeración de comida y disponibilidad de agua caliente en el baño. Teniendo en consideración que la electricidad es la forma de energía más flexible -un interruptor permite usar cuando y cuanto se quiera el fluido-, polivalente -ofrece la posibilidad de brindar distintos servicios energéticos- y limpia en el lugar de uso, el acceso y la asequibilidad a energía eléctrica se convierte en una condición necesaria del bienestar.

El reconocimiento de la importancia del acceso a la energía eléctrica para el desarrollo económico y social condujo, ya en las primeras décadas de desarrollo de este sistema sociotécnico, a la intervención del estado en la generación, la transmisión y la distribución del fluido, en la medida que se identificó su suministro a la sociedad como un servicio público. Los distintos eslabones del sistema eléctrico que hacen posible la llegada de la electricidad a los usuarios pueden estar en manos de privados, de autoridades municipales o de empresas públicas o de alguna combinación entre ellos, en régimen de competencia o de monopolio, pero en todos los casos se constata una fuerte regulación estatal.

En el caso de Uruguay, el papel del Estado ha sido decisivo en la provisión del servicio público de electricidad a través de una empresa pública entre cuyos cometidos se sancionó, con fuerza de ley, “la provisión a terceros de energía eléctrica en todas las ciudades y pueblos de la república... con exclusión de toda otra empresa o persona” (Ley 4273 de 21/10/1912)<sup>49</sup>. La historiografía ha señalado una persistente impronta estatista en la sociedad uruguaya y se ha

<sup>48</sup> <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>; ODS 7, meta 7.1.

<sup>49</sup> <http://impo.com.uy/bases/leyes/4273-1912>. Aún la ley de Marco Regulatorio del Sector Eléctrico de 1997 mantiene, ya en un contexto de competencia en la generación, una fuerte regulación estatal.

identificado a la acción del primer batllismo como factor clave en la configuración de este fenómeno de larga duración. En las dos primeras décadas del siglo XX quedó conformada buena parte del dominio empresarial del estado uruguayo. Ese fue el instrumento elegido para dar respuesta a la necesidad de asumir responsabilidades en aquellos ámbitos en los que se suponía que la iniciativa privada no podía asegurar el suministro de ciertos bienes o servicios estratégicos para la promoción del bienestar social. Como parte de dicha estrategia se determinaron estatizaciones y se resolvió implantar ciertos monopolios estatales, entre ellos la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica.

Antes de terminar esta sección es importante insistir en un aspecto medular, la provisión de energía eléctrica a través de un servicio público es condición necesaria, pero no suficiente para satisfacer las necesidades energéticas de los hogares, generar bienestar y ampliar las oportunidades de las personas. La asequibilidad, es decir, la posibilidad de disfrutar de los servicios energéticos que la electricidad puede brindar, depende de la posesión de los artefactos adecuados y de los ingresos suficientes para hacer frente al costo de la energía. Pero, aún considerando estos elementos, contar con el servicio público de electricidad resulta clave<sup>50</sup>. En términos históricos, el servicio de iluminación a nivel residencial se configuró como necesidad básica muy tempranamente en nuestro país (Messina, 2020, pág. 38).

Estas breves consideraciones justifican la decisión metodológica de incorporar el acceso al servicio público asequible y seguro a la energía eléctrica en la configuración de las estructuras locales de bienestar. Parafraseando a Fernández (2021, pág. 8) puede afirmarse que el acceso a energía eléctrica constituye un indicador de calidad de vida prioritario para cualquier sociedad, al menos desde las primeras décadas del siglo XX.

El capítulo se estructura de la siguiente manera. Luego de esta introducción se fundamenta la selección del servicio público de electricidad como uno de los componentes de la estructura de bienestar (sección 1). En la sección 2 se sintetiza el aporte de algunos estudios previos que ofrecen interesantes diagnósticos y valoraciones sobre la adopción y difusión de la energía eléctrica en Uruguay. La sección 3 ofrece una periodización de la construcción del sistema sociotécnico en el marco del cual se produce la difusión de la energía eléctrica en clave territorial. La dinámica de la localización y la georreferenciación del fenómeno se desarrolla en la sección 4. Finalmente, se resumen los principales hallazgos y conclusiones del trabajo.

## 7.2. Antecedentes

En julio de 2020 Pablo Messina, estudiante de la Maestría en Historia Económica de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, defendió su tesis. La misma

---

<sup>50</sup> Incluso en el caso de constatarse episodios o circunstancias de acceso irregular.

lleva por título “La domesticación de la electricidad en Uruguay: 1906-1973” y en ella se presenta un excepcional recorrido por la producción académica -nacional e internacional- vinculada al consumo residencial de energía eléctrica en perspectiva histórica (Messina, 2020, págs. 17-33). En la medida que la energía eléctrica como vector de bienestar está asociada al acceso y uso de la misma por los hogares, se invita al lector a visitar dicho trabajo.

No obstante, en los siguientes párrafos se presentan sintéticamente algunos aportes relevantes para entender la construcción del problema del acceso a la energía eléctrica y su dimensión territorial en perspectiva histórica.

El primer diagnóstico integral del sector energético en Uruguay, en el que se incorpora la dimensión social de manera explícita, fue realizado por la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE). Su “Diagnóstico y Plan de Energía 1965-1974” (CIDE, 1965) evalúa muy positivamente los resultados de la política energética desplegada por las empresas públicas (UTE, ANCAP) y destaca los altos niveles de consumo residencial de energía eléctrica. Este tópico es confirmado por una misión de la OEA, que ofició de evaluadora del trabajo de la CIDE: *“La participación del consumo por tipos de usuario muestra un cuadro poco usual, pues el consumo residencial supera al industrial, 48% contra 39%. Esta situación es el resultado de diversos factores económicos y sociales, entre los cuales juegan papel preponderante el estancamiento industrial, la progresiva urbanización de la población, el equipamiento doméstico en artefactos eléctricos, y la política de precios y tarifas seguidas en el sector energía, que ha tenido por efecto alentar el consumo en dichos artefactos... el servicio eléctrico satisface una elevada proporción (87.7%) de las necesidades residenciales urbanas”* (OEA, 1967 citado por Bertoni, 2011, pág. 145).

Esta perspectiva “agregada” de la realidad de los servicios eléctricos residenciales en el país contrasta con la visión de Hugo Giavi (subgerente de generación al comienzo de los años sesenta del siglo pasado) quien afirmaba por entonces que alrededor de un millón de personas mostraban insuficiencia en el acceso y/o nivel de consumo de electricidad en 1960 y lo fundamentaba con evidencia respecto al acceso y consumo eléctrico por niveles de ingreso, así como en asimetrías territoriales. Esto induciría a pensar que la cobertura distaba de ser universal y el consumo de muchos hogares no permitía cubrir servicios energéticos mucho más allá de la iluminación (Messina, 2020).

Parecería que estas visiones disímiles respecto a la provisión de servicios eléctricos justifican el esfuerzo realizado en el proyecto “Territorios, estructuras de bienestar y desigualdad en Uruguay” financiado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República, por el hecho de intentar aproximarse a las estructuras locales de bienestar en perspectiva histórica.

La propia tesis de Messina (2020) constituye un antecedente muy valioso, no sólo por la información que maneja respecto al consumo residencial, sino por la

interpretación/reinterpretación del proceso de electrificación movilizándolo y contraponiendo los conceptos de residencialización y domesticación.

Finalmente, resulta interesante referir a dos trabajos recientes que ofrecen enfoques novedosos de las problemáticas sociales vinculadas al consumo energético.

El primero de ellos, titulado “Vulnerabilidad energética en Montevideo y área metropolitana: conceptualización, medición y distribución” (Contreras, 2019), estudia la vulnerabilidad energética de los hogares en el territorio referido y aplica un índice que le permite afirmar que -para el caso de estudio- los problemas de asequibilidad constituyen el componente de mayor relevancia y que puede observarse una distribución territorial desigual. Si bien el trabajo se circunscribe al área metropolitana, el enfoque y la metodología que moviliza contribuye a pensar y reflexionar en clave de estructuras locales de bienestar.

El segundo (Fernández G., 2021) estudia la pobreza energética en Uruguay entre 2005 y 2017. Si bien el marco temporal se encuentra fuera de nuestro período de análisis, el marco conceptual que propone ayuda a evaluar la situación en la que se encuentra un hogar cuando no tiene acceso a servicios energéticos básicos y asequibles. Asimismo, encuentra una asociación significativa con la región, hallándose mayores niveles de privación en localidades del interior con menos de 5000 habitantes. Esto estimula la búsqueda de explicaciones en perspectiva histórica en cuanto a las condicionantes del suministro de energía eléctrica en las distintas localidades.

### 7.3. Aspectos estructurales, sociotécnicos y marco institucional del sistema eléctrico uruguayo

Demográficamente, Uruguay debe catalogarse como un país escasamente poblado, que muestra un acelerado y, relativamente temprano, proceso de urbanización y una fuerte concentración de su población en la ciudad capital, Montevideo.

Al comenzar el siglo XX la densidad poblacional se ubicaba en torno a los 6 habitantes por Km<sup>2</sup>, en 1963 la misma oscilaba alrededor de 15 y al finalizar el siglo era 17. Aún siendo muy bajas, estas cifras agregadas no reflejan la desigual distribución espacial de los habitantes: la población rural pasó de 80% a 20% en los primeros sesenta años del siglo XX; en una sola ciudad, Montevideo –que ya a comienzos de siglo albergaba casi un tercio de la población- en 1963 residía el 46% de los habitantes del país y en lo que puede denominarse el área metropolitana aproximadamente el 55% (Pellegrino, 2003).

Esta realidad debe tenerse en cuenta al analizar el sector energético -en general- y la electrificación del país en particular. El suministro de energía eléctrica a las localidades distantes del área metropolitana de Montevideo implicaba la instalación de una usina

generadora o el desarrollo de una infraestructura de transmisión en alta tensión y líneas de distribución para llegar a los usuarios. Se trataba de inversiones relativamente importantes en una industria que, debido a condicionantes tecnológicas se caracterizó por fuertes economías de escala, al menos hasta entrado el último cuarto del siglo XX. El retorno de la inversión resultaba incierto para los agentes privados aún contando con la venta asegurada de electricidad a las autoridades para el alumbrado público y consecuentemente, inducía comportamientos monopólicos y el establecimiento de tarifas elevadas.

No obstante, estas dificultades, en ese período pocas innovaciones se incorporaron tan rápidamente a la sociedad uruguaya, supuestamente alejada de la frontera tecnológica, como la electricidad. A pesar que el ritmo en la difusión y la intensidad en el uso de esta forma de energía muestran cierto rezago respecto a otras regiones de mayor desarrollo relativo, su temprano impacto en la actividad productiva y en la calidad de vida no puede soslayarse (Bertoni, 2002; Bertoni, 2011).

La adopción del sistema técnico de la electricidad en Uruguay se inicia en las dos últimas décadas del siglo XIX a partir de iniciativas del capital privado bajo un régimen de concesiones a largo plazo para la provisión del servicio público de electricidad (alumbrado) en distintas localidades del país<sup>51</sup>. A la experiencia pionera de Montevideo (1887) se fueron sumando algunas localidades del interior. Una modesta central térmica en la calle Yermal, inaugurada bajo la dirección de Marcelino Díaz y García en régimen de concesión de servicio público, se hizo cargo del alumbrado público a partir de 1887 y ofreció el suministro por suscripción para la población de la capital. En el interior del país, la primera localidad que contó con servicio público de energía eléctrica fue Salto (1894).

El otorgamiento por parte del estado uruguayo de concesiones a empresarios privados, para la generación y comercialización de la energía eléctrica, fue el arreglo institucional que permitió la difusión de la electricidad en el interior del país. En la primera década del siglo XX se incrementó rápidamente el número de concesionarios de este servicio. Como resultado de ello, al crearse por ley la Administración General de Usinas Eléctricas del Estado (UEE) en 1912 - que estableció el monopolio estatal de la generación, transmisión y distribución de electricidad- existían trece localidades con servicios eléctricos atendidos por empresas de propiedad privada y una en que dicho servicio era de propiedad municipal (Fray Bentos). En la tabla siguiente se presenta información sobre la fecha en que se concedieron las concesiones para el suministro de energía eléctrica a localidades antes de 1912 y cuándo el servicio público de electricidad pasó a ser gestionado por UEE.

---

<sup>51</sup> Debe señalarse que la electricidad se introdujo también para suministrar iluminación y fuerza motriz en algunos establecimientos manufactureros: Minas de Oro del Uruguay, en Cuñapirú (1882), Fábrica Liebig's, en Fray Bentos (1883), Saladero de Arrivillaga e Hijos, en el Cerro de Montevideo y Molino del Comercio, en Arroyo Seco (1886).

Tabla n°18. Concesiones de Servicio Público de Energía Eléctrica en Uruguay hasta 1912

Localidad	Inicio concesión	Pasa a UEE/UTE
Montevideo	1887	1912 (1)
Salto	1894	1928
Paysandú	1901	1919
Minas	1902	1923
San José	1902	1921
Mercedes	1902	1918
Durazno	1906	1930
Florida	1906	1926
Fray Bentos	1908	1933 (2)
Rocha	1909	1930
Rivera	1910	1945
Melo	1910	1947
Colonia	1910	1913
Trinidad	1912	1930 (3)
Carmelo	1912	1936 (4)

**Fuente:** elaboración propia con base en Bertoni (2002) .(1) Desde 1897 a 1912 Propiedad Municipal pero explotación provisional por parte del Estado. (2) Propiedad Municipal hasta 1932. (3) Suministro desde Usina de Durazno. (4) Suministro desde Usina de Nueva Palmira.

A partir de 1912, el marco institucional emergente de la creación de la Administración General de las Usinas Eléctricas del Estado abrió una nueva fase en el proceso de adopción y difusión de la electricidad en el país. Si bien factores de orden internacional durante la “era de las catástrofes” (Hobsbawm, 2000) y los vaivenes de la política interna, incidieron en los objetivos y ritmos de la acción de la empresa pública, desde allí se concibió, diseñó e implementó un vasto plan de electrificación del territorio a través de un doble proceso de estatización de las usinas privadas existentes y creación de nuevas centrales de generación. A ello se sumó, desde 1931, la provisión del servicio público de electricidad a un importante número de localidades del sur del país conectadas a líneas de alta tensión abastecidas desde la capital (Líneas Central -116 km de extensión y 35 estaciones de transformación según Revista de la UTE N°2 p.41- y Centenario -168 km de extensión y 39 estaciones de transformación según la misma fuente)<sup>52</sup>.

Al promediar la década de 1940, la inauguración de la primera central hidroeléctrica (Rincón del Bonete sobre el Río Negro) permitió la construcción de varios circuitos o sistemas de transmisión para alimentar muchas localidades. Una particularidad de estas obras fue la

<sup>52</sup> Puede afirmarse que, desde entonces, la participación de la provisión por privados se convirtió en un fenómeno marginal, rémora de un marco regulatorio ya superado. En 1947 se integró a la empresa pública la última usina privada existente en el territorio nacional (ubicada en la ciudad de Melo).

interconexión Montevideo-Rincón del Bonete, dando lugar a un sistema mixto (termo e hidroelectricidad) que abasteció rápidamente a la capital y la zona central-oeste del territorio brindando condiciones de seguridad en el suministro (Waiter, 2019). Ya en 1950 este sistema generaba casi el 90% del total de la energía eléctrica producida en el país, cifra en correspondencia con la capacidad instalada que representaba un porcentaje similar del total.

Esta fase del proceso de electrificación se caracterizó por la modalidad de incorporar a través de nuevas líneas de alta tensión más localidades al sistema interconectado, liberando así usinas -especialmente pequeños equipos generadores a gas oil- para electrificar pequeñas localidades distantes del mismo. No obstante, la capacidad del sistema y la magnitud de las inversiones de infraestructura necesarias para ampliar su llegada en el territorio hizo que, aún en los años 60 del siglo pasado, las localidades ubicadas en los departamentos de Salto, Artigas, Tacuarembó, Rivera, Cerro Largo, Treinta y Tres y Rocha se mantuvieron con regímenes de generación distribuida<sup>53</sup>.

Hubo que esperar a la ampliación del parque térmico, pero fundamentalmente la puesta en funcionamiento de nuevas centrales hidroeléctricas, para que las bondades del sistema interconectado impactaran en las localidades al norte del Río Negro<sup>54</sup> y en el este del país, más allá de Maldonado y Minas.

Messina (2020, pág. 58) pone de manifiesto las diferencias regionales en el acceso a la electricidad, utilizando datos del Censo de Vivienda de 1963. Con ello encuentra que mientras en Montevideo, el acceso es del 97,4% siendo explicado casi en su totalidad por la electrificación vía UTE, en el Interior, otras formas de acceder a la electricidad tenían un peso significativo (como ser la generación propia o baterías cargadas con molinillos). Así constata que, en Río Negro, Colonia, Florida, Lavalleja y Maldonado, más del 10% de los hogares acceden a la electricidad por vías distintas a la UTE y en Artigas, Cerro Largo, Río Negro, Rivera y Tacuarembó menos del 50% de los hogares reciben el fluido desde UTE.

El fenómeno más importante en el último cuarto del siglo XX, desde el punto de vista de la difusión de la electricidad, está asociado a la consolidación del sistema interconectado en todo el territorio<sup>55</sup> y a un avance significativo de la electrificación rural. En este último aspecto, a través de planes especiales y una política de subsidios, se logró incorporar unidades productivas agropecuarias que se mantenían sin posibilidad de conexión al suministro público.

---

<sup>53</sup> Según Chebataroff (1965) pequeñas usinas Diesel suministraban energía eléctrica a 52 centros poblados.

<sup>54</sup> La excepción eran las ciudades de Fray Bentos y Paysandú -y sus respectivas zonas de influencia- que habían accedido al sistema interconectado ya en los años 50.

<sup>55</sup> En Messina (2020) se calcula para 1975 una tasa de acceso de 96,7% en Montevideo y una tasa promedio de 67,1% en el Interior (80,6% Interior Urbano y 27,8% Interior Rural).

Desde el punto de vista institucional el monopolio estatal del servicio público de electricidad no fue puesto en cuestión hasta que, en 1977 bajo el régimen dictatorial, se aprobó un nuevo marco regulatorio del sector eléctrico que buscaba abrir a la competencia privada, especialmente en la fase de generación. La norma no tuvo efectos prácticos, no constatándose en los hechos cambios en el sector eléctrico uruguayo. Un nuevo marco regulatorio (1997) emergente de las políticas de liberalización y desregulación, en la última década del siglo XX, pretendió complementar (y ampliar) la normativa habilitante para que empresas privadas incursionasen en el sector eléctrico (Carracelas, Ceni, & Torrelli, 2006). No obstante, su impacto en la fase de la generación sólo empieza a manifestarse tímidamente en los últimos años, asociado a los excedentes en las plantas de autogeneración de algunas empresas manufactureras y a la política de diversificación de la matriz energética que promueve la incorporación de energías renovables. En los eslabones de transmisión y distribución el monopolio estatal se ha mantenido incólume.

En consecuencia, el servicio público de provisión de energía eléctrica como factor coadyuvante al bienestar de los hogares ha sido, en los últimos 100 años, responsabilidad del Estado uruguayo a través de una empresa pública. La impronta ético-normativa que fundamentaba su creación se ve reflejada en el mensaje del Poder Ejecutivo al Parlamento al enviar el proyecto de creación de las Usinas y Eléctricas del Estado:

*... ¿qué es lo queremos? Se trata sencillamente y en pocas palabras de favorecer al público; mejorando, extendiendo y abaratando los servicios, evitándose al mismo tiempo las dificultades que surgen del régimen de las concesiones... Las concesiones no pueden contemplar el interés público<sup>56</sup>.*

La finalidad social de la electrificación se tradujo, al culminar el primer medio siglo desde la creación de las Usinas Eléctricas del Estado, en un servicio público de electricidad a escala nacional que logró niveles de cobertura destacables en el contexto latinoamericano. Cuando se analiza en clave territorial ese proceso surgen importantes asimetrías en cuanto a la calidad del servicio, debido a la coexistencia de localidades integradas al sistema interconectado nacional y otras que no lo estaban. Pero aún así, hay que señalar que la estructura y el nivel tarifario implicó un subsidio implícito al precio que pagaban las localidades más pequeñas y aquellas más distantes de los grandes centros urbanos. El avance en la electrificación en el Interior fue a pérdida. Desde 1916 hasta 1957, las utilidades en el Interior del país son negativas salvo para el período que va desde 1932 hasta 1939 (Carracelas, Ceni, & Torrelli, 2006). En tal sentido resulta claro el papel determinante del estado en la provisión de este elemento clave para el bienestar.

---

<sup>56</sup> Mensaje del Poder Ejecutivo al Parlamento con motivo de elevar la Ley de Creación de la Administración de las Usinas Eléctricas del Estado. Tomado de Medina Vidal (Medina Vidal, 1952, pág. 118).

No obstante, una vez más corresponde alertar sobre el hecho de que el acceso a la energía eléctrica no constituye condición suficiente para suponer la satisfacción de las necesidades energéticas de los hogares (Messina, 2020, págs. 23-24).

#### 7.4. Dinámica de la localización territorial del servicio eléctrico

El proceso de “electrificación” de nuestro país se ha caracterizado por una evolución constante en el horizonte temporal y espacial. Montevideo, como capital del país, fue el punto de partida en ambos horizontes, inaugurándose en 1887 la primera iluminación pública eléctrica, después de ensayos y disputas con la compañía del gas por el servicio de alumbrado público. Desde ahí se ha expandido hacia el resto del territorio nacional la necesidad de proveer el servicio, en principio -como se señaló en la sección anterior- a cargo de concesiones a empresas particulares, posteriormente a través de estatizaciones, ampliaciones, transformaciones, construcción de nuevas usinas y tendido de redes de alta tensión.

El alumbrado público de Montevideo en 1887 estuvo a cargo de la “Sociedad Anónima de Alumbrado a Luz Eléctrica La Uruguaya” de Marcelo Díaz y García, quien ganó la licitación correspondiente. No es un dato menor que a menos de un lustro de las primeras experiencias de alumbrado público eléctrico en el mundo, Uruguay ya transitara sus primeros pasos en esta senda, lo que habla de un país pionero en la provisión del servicio en comparación con otros países de su región<sup>57</sup>. El impacto de la crisis de 1890 y la necesidad de mantener el servicio en la capital del país condujo al pasaje a manos municipales de la usina y posteriormente a la gestión estatal de la misma, desde 1906.

Como se ha mencionado, no será hasta la ley promulgada en 1912 que el país dará un vuelco en su proceso de electrificación, consolidando los principios de estatización, autonomía y especialización:

*En la República más pequeña de la América del Sur, a los ocho años de una guerra civil, cuando en el mundo recién comenzaba a popularizarse el uso de la electricidad, se decreta una ley que establece el monopolio estatal del suministro eléctrico en todo el territorio nacional. Para cumplir ese cometido, se crea un Ente Autónomo, se le concede personería jurídica, se le confiere el monopolio del suministro, y se le ampara reconociéndose derechos y privilegios legales que facilitan su gestión y respaldan su autoridad. (Administración General de las Usinas Eléctricas y Teléfonos del Estado, 1962, pág. 4)*

---

<sup>57</sup> La Plata habría sido la primera ciudad sudamericana en contar con alumbrado eléctrico en 1886.

Para este trabajo, la dinámica histórica de la cobertura territorial del servicio público de energía eléctrica ha sido analizada en cuatro horizontes temporales, que se definen a partir de las características que adquiere el sistema eléctrico en el contexto socioeconómico y político del país.

Con base en las memorias anuales de la empresa pública encargada del suministro -Usinas Eléctricas del Estado -1912-1931) Usinas y Teléfonos del Estado -1931-1976) se obtuvo la información necesaria para determinar el año en que cada localidad accedió al servicio público de electricidad, así como la solución técnica que lo hizo posible. Esta información fue georreferenciada y se construyeron cuatro mapas para dar cuenta del avance de la electrificación en los cuatro períodos definidos. Finalmente, a partir de la publicación realizada por la empresa al cumplirse los cincuenta años de su creación se utiliza un mapa que registra la estructura de provisión de electricidad hacia 1962.

Un primer período va desde el inicio del primer alumbrado público bajo el régimen de concesión en Montevideo (1887) a la ley de creación de las Usinas Eléctricas del Estado (UEE) en 1912, se caracteriza por el predominio de la provisión privada del servicio a través de concesiones por 15 o 20 años. Este período fundacional se corresponde con el proceso de consolidación institucional y las primeras acciones del reformismo batllista en el país.

Un segundo período comienza con los primeros años de la estatización hasta 1930, durante los cuales se inicia -no sin dificultades por las restricciones impuestas por la Primera Guerra Mundial y la crisis de postguerra- el proceso de expansión territorial de los servicios eléctricos de las UEE. Especialmente en los años veinte la electrificación del país se articula con la euforia del centenario de la creación del estado uruguayo.

El tercer período histórico abarca de 1931 a 1950, las UEE se transforman en UTE (Usinas y Teléfonos del Estado) al incorporar los servicios de telefonía en todo el territorio nacional. La ampliación de la potencia térmica con la construcción de la Central José Batlle y Ordóñez en Montevideo y las infraestructuras de transmisión de las líneas de alta tensión “Central” y Centenario” culminó con la inauguración de la primera central hidroeléctrica en Rincón del Bonete, entre 1945 y 1950. Con estas obras el sistema eléctrico uruguayo avanzó notablemente en términos de robustez y confiabilidad.

El último período de 1950 a 1962 se corresponde con la estrategia de la UTE de incorporar localidades al sistema interconectado nacional e instalar grupos generadores diesel en aquellas distantes de las principales líneas de transmisión. Al finalizar este período (1962) se cuenta con información que permite evaluar la estructura y alcance del sistema eléctrico en clave territorial, para ofrecer un primer *benchmark* transversal a las otras dimensiones estudiadas por este proyecto de investigación (seguridad social, salud pública, educación primaria y secundaria y vivienda social).

*Mapa n°6. Localidades con servicio eléctrico para 1912*



Fuente: elaboración propia con base en Memorias de UTE.

*7.4.1. Primer período (1887-1912)*

En 1912, en Uruguay había quince localidades que contaban con energía eléctrica georreferenciadas en el Mapa n°6. Como se puede observar, trece de esas localidades del interior eran servidas por usinas atendidas por empresas particulares (referencias sin nombre de la localidad encuadrado), ubicadas en las capitales departamentales de la zona litoral del Río Uruguay (con la excepción de Carmelo) y centro sur, observándose como casos aislados los de Melo (1910) y Rivera (1910) en la región noreste, en un territorio sin servicio público de electricidad.

Fray Bentos se destaca en este período por ser la única usina del interior que desde 1908 es propiedad municipal, gestionada por la Junta Económica Administrativa local.

La distribución espacial de las usinas se corresponde con las regiones más densamente pobladas, económicamente más prósperas y/o con mayores capacidades estatales consolidadas (Martínez Galarraga et al, 2019). Las concesiones realizadas en Rivera y Melo responden seguramente a otras lógicas, vinculadas a dinámicas propias de la región fronteriza con Brasil y circuitos comerciales específicos.

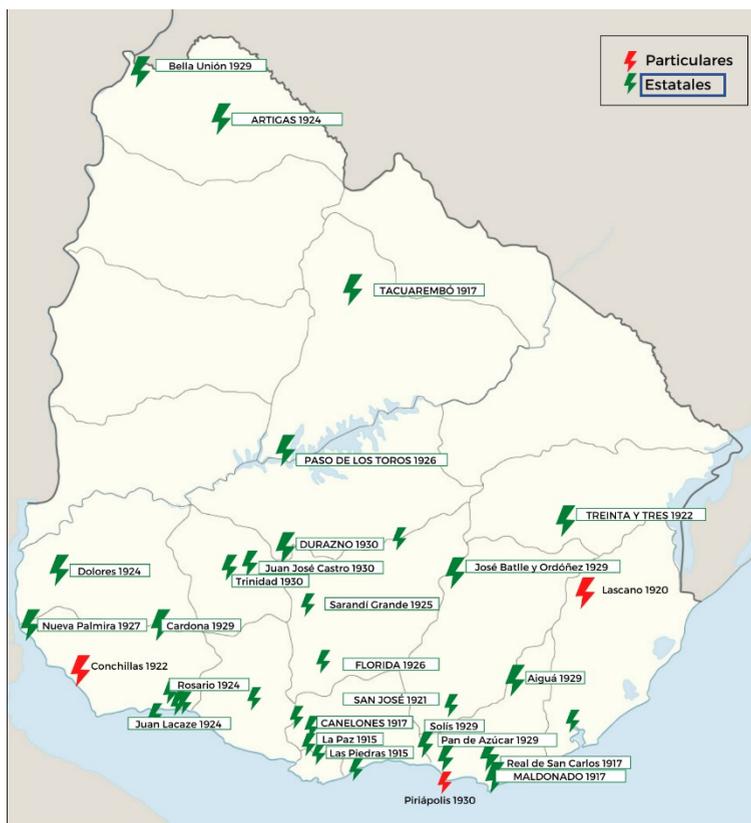
#### *7.4.2. Segundo período (1912-1930)*

A partir de 1912, Uruguay inicia un proceso de estatización de las usinas privadas existentes y de la creación de nuevas centrales de generación. El tinte de este proceso está evidenciado en el Mapa n°7, donde se puede observar el aumento de las localidades que cuentan con el suministro de energía eléctrica, así como el cambio mayoritario de las ya existentes desde el suministro por parte de particulares (localidades no encuadradas) al suministro público (localidades encuadradas). Este proceso se inaugura con la adquisición por las UED -en 1913- de la usina del Real de San Carlos, desde la cual se suministrará energía a la ciudad de Colonia.

La Paz y Las Piedras reciben energía en 1915 desde la usina eléctrica de Montevideo mediante línea de alta tensión y las respectivas subestaciones, siendo un factor clave para que ello sucediera la cercanía a la capital del país.

Si bien se destaca un mayor aumento en la instalación del servicio en localidades de la zona centro-sur del país, pudiéndose adjudicar esto a la distancia de la capital, Tacuarembó presenta la particularidad de ser la primera localidad del interior que contó con una usina construida por la UEE en 1917. En el mismo año se inaugura la usina de Maldonado abasteciendo de energía eléctrica por líneas de alta tensión a la subestación de San Carlos y Punta del Este y también se inauguró la usina de Canelones.

La lectura de las memorias de la UEE permite identificar los casos en que el servicio se alimenta por la instalación de una usina en la localidad o por el transporte de la electricidad desde los centros de generación a los de consumo a través de líneas en alta tensión. En el marco de la primera estrategia y con el afán de reducir gastos y costes, pero proveer de energía a la mayor cantidad de localidades posibles, se instalaron usinas “ultra económicas” en las localidades de Pan de Azúcar, Solís, Aiguá, Cardona, Batlle y Ordóñez, Bella Unión y Olimar en 1929. En cuanto a la segunda alternativa, la inauguración de la usina de Rosario en 1924 habilitó la posibilidad de extender el servicio a las localidades vecinas de Juan Lacaze, Colonia Piamontesa de La Paz, Colonia Valdense y Colonia Suiza de Nueva Helvecia. De manera análoga operó la reinauguración de la usina de Durazno en 1930, alimentando desde allí mediante una línea de 30 kV a la capital departamental de Flores y a la localidad de Juan José Castro. Vale aclarar que la usina de Trinidad queda fuera de servicio a partir de esta decisión.

*Mapa n°7. Localidades que acceden al servicio eléctrico entre 1912 y 1930.*

Fuente: elaboración propia con base en Memorias de UTE.

Hacia el final de este período, correspondiente a los primeros años del monopolio del suministro de servicio eléctrico por parte de la UEE, se constata un gran impulso de expansión y generación de energía al interior del país. Pero también, al cierre del mismo, se observa un primer hito en la construcción de líneas de alta tensión desde Montevideo, donde se construirá una nueva Usina (la Central Batlle y Ordóñez), desde la cual se podrá proveer de energía eléctrica a las localidades de una importante área, en un radio de aproximadamente 100 km, lo que mejorará las condiciones de regularidad y seguridad en el acceso. Se trata de las líneas Central y Centenario.

La política de difusión de la electricidad en el territorio, más allá de otro tipo de consideraciones de orden político-institucional debía tener en cuenta la demanda real o potencial. Por ello se observa la instalación de usinas y/o el tendido de redes para suministrar el fluido en las localidades del litoral, centro y sur, regiones donde la dinámica económica, así como la densidad demográfica era mayor. La georreferenciación permite observar, asimismo, una marcada diferencia entre el sur y el norte del Río Negro.

La ley de creación de la UEE decía en su artículo 7 que “... *el servicio será implantado en los centros de población que no gocen de tal ventaja y que por su importancia lo merezcan...*” La elegibilidad de una localidad por sobre otra parece depender del contenido específico que las autoridades otorgaran a la subjetividad implícita de “merecer”.

Cabe señalar el pragmatismo con que se manejó la Administración en estos años. Como puede observarse en el Mapa n°7, tres localidades acceden al servicio público de electricidad a través de concesiones realizadas a privados, en el contexto del monopolio estatal. Se trata de Conchillas (1922), Piriápolis (1930) y Lascano. Según las fuentes consultadas, en los dos primeros casos se trató de la autorización a empresas industriales y comerciales, para suministrar energía eléctrica a las localidades con los generadores que alimentaban sus respectivos negocios. En Conchillas la arenera y en Piriápolis el Hotel Argentino. El caso de Lascano es algo diferente, pues se trata de un contrato con un particular -la Empresa Raso y Pereyra- para brindar el servicio de alumbrado eléctrico público a la ciudad (1920).

Debería interpretarse que la decisión de habilitar estas concesiones se fundó en el artículo 9° de la Ley de Creación de la UEE, que establecía que ésta “*podrá celebrar con las Intendencias o con los particulares, contratos relacionados con la provisión de energía eléctrica por términos que no excedan el plazo de quince años*”.

#### 7.4.3. Tercer Período (1930-1950)

A partir de 1931, con la puesta en funcionamiento de las líneas Central y Centenario, se inicia una nueva etapa en el proceso de electrificación del país dado que un gran número de localidades de la región centro-sur lograron incorporarse -como ya fue adelantado- a un sistema más estable y confiable de suministro. Las primeras localidades en conseguirlo fueron, en 1931, Canelones (suprimiendo su usina), Santa Lucía, Florida, San José, Juanicó, 25 de Agosto, Caserío Colonia, Ituzaingó, Capurro y Rodríguez; con Línea Centenario a Pando, Sauce, Suárez y Toledo, desde la Línea Central. Los años posteriores se incrementó el número de localidades que se conectaron estas líneas, suprimiendo en la mayoría de los casos las usinas locales de generación, lo que implica una mejora sustancial en la calidad del suministro de energía eléctrica.

Mapa n°8. Localización del servicio eléctrico entre 1930 y 1950.



Fuente: elaboración propia con base en Memorias de UTE.

Otro de los hitos importantes de este período es el inicio de la construcción de la Central Hidroeléctrica de Rincón del Bonete en 1937 sobre el Río Negro. Esta nueva fuente de generación de energía en el centro del país comenzó a generar casi una década después, debido a las vicisitudes de la obra por el estallido de la Segunda Guerra Mundial<sup>58</sup>. La primera turbina de la Central de Rincón del Bonete comenzó a funcionar en 1945. La nueva central se conectó a la ciudad capital por una línea de 150 kV formando así un circuito mixto, termo e hidroeléctrico, con el cual se amplió notablemente la capacidad instalada, echando las bases

<sup>58</sup> La empresa responsable de la obra era de origen alemán, lo que produjo su retiro y la necesidad de capacitar en Estados Unidos a ingenieros uruguayos -en tiempo récord- para culminar los trabajos.

de un sistema interconectado nacional. El nuevo sistema permitió la extensión de redes de alta tensión a mayores distancias.

De forma paralela a la interconexión, se desplegaron estrategias para mejorar el suministro de energía en las localidades que no podían acceder de inmediato al sistema. En tal sentido se transformó total o parcialmente las usinas de corriente continua de Rivera, Tacuarembó, Lascano, Castillos y Fray Bentos en 1946. En otros casos, como el de las localidades de Bella Unión, Guichón, San Gregorio, Fraile Muerto, Vergara, Río Branco la medida técnica que se tomó fue aumentar la potencia instalada (de 25kV a 50 kV) *“atender ampliación de servicios derivada de mayor horario, funcionamiento económico en horas de poca carga y aumentar la seguridad de los servicios* (UTE, 1946).

El sistema interconectado de energía eléctrica provista por generación térmica desde Montevideo y de la represa hidroeléctrica de Rincón del Bonete inaugurada en 1945, comienza a funcionar como tal implicando un gran salto en el acceso y en la calidad del suministro de energía eléctrica para aquellas localidades que forman parte del mismo.

Un año muy importante en el proceso de electrificación es 1946, visto desde lo económico, pero también como hecho social para el país, pues por primera vez se aplica la “unificación tarifaria”, un mismo precio de venta de la energía eléctrica para todo el territorio nacional y un circuito único general en las viviendas. El hecho de tener una tarifa única en lo productivo abría el juego a que algunas industrias pudiesen instalarse en el interior del país, lo que implicaba consecuencias económicas y sociales para trabajadores y sus respectivas familias en el interior.

*El suscriptor del pueblo más pequeño y alejado está en iguales condiciones para cualquier utilización de la energía que el consumidor de Montevideo. Las familias del interior pueden disfrutar de igual confort en cuanto a iluminación, refrigeración, calefacción, etc. que el existente en la Capital, contribuyéndose de esta manera a hacer menos intensa la atracción de la urbe, que despuebla la campaña. Las industrias tienen grandes incentivos para radicarse en el interior, creándose así nuevas fuentes de riqueza y de trabajo.* (UTE, 1946, pág. 129)

La última usina que se mantenía bajo explotación de particulares, la usina de Melo, pasó en 1947 a propiedad de la UTE completándose de esta manera el monopolio del suministro de energía eléctrica en todo el territorio nacional.

Este período intenso finaliza en 1950 con la obtención del primer préstamo del BIRF que permitiría ejecutar el plan de desarrollo de la empresa pública para *“(…)la construcción del circuito del Este y del Oeste, (...) ampliaciones de usinas y redes del Interior y transformación de instalaciones existentes en corrientes continua para funcionar en corriente alterna,(…)*

*construcción del circuito Treinta y Tres - Melo - José P. Varela,(...) ampliación y reconstrucción de centrales y redes del Interior (...)*". (Administración General de las Usinas Eléctricas y Teléfonos del Estado, 1962, pág. 12)

#### 7.4.4. Cuarto Período (1950-1962)

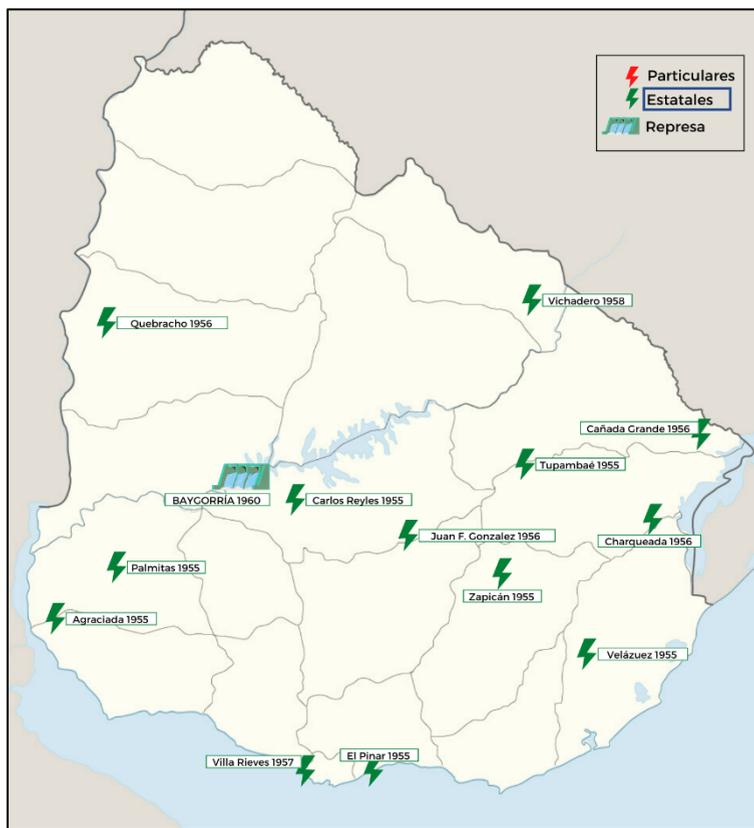
El Mapa 9 presenta las localidades con energía eléctrica que accedieron al servicio público de energía eléctrica entre 1951 y 1962. Como es lógico, dado el alto grado de cobertura, se observa una ralentización del fenómeno en estudio.

En el marco de la difusión de la electricidad en las localidades y, debido a la potencial demanda derivada del plan de desarrollo de UTE, se destaca la decisión de construir una nueva central hidroeléctrica: la Central Hidroeléctrica de Rincón de Baygorria. Es un período donde las dinámicas territoriales, si bien continúan siendo de conexión a las líneas de alta tensión como el caso de Colonia en 1954 que se conecta al Circuito del Oeste-Sur y las localidades de Fray Bentos, Paysandú y Dolores al ramal norte del mismo Circuito del Oeste, también se dan conexiones desde usinas "islas" que están por fuera de los circuitos mencionados como es el caso del que se inicia en 1954 con la usina de Treinta y Tres que alimenta por una línea de 60kV a localidades de Melo y José Pedro Varela.

En la capital del país, paralelo a estas interconexiones que se van dando en el interior, entre 1955 y 1957 se apuesta por seguir aumentando la potencia de la Central Térmica a vapor José Batlle y Ordoñez.

En 1959 el país sufrió una de las inundaciones más grandes de su historia, con lluvias torrenciales durante un mes. Una de las consecuencias de esto fue la inundación que sufrió la sala de máquinas de la Central de Rincón del Bonete, quedando totalmente fuera de servicio. Esta trágica eventualidad para el país obligó a restringir el consumo de energía eléctrica, que fue provisto durante 11 meses exclusivamente por las Centrales Térmicas, hasta marzo de 1960, cuando se pudieron poner en funcionamiento los primeros grupos de aquella central. Complementariamente, se inauguró la Central Hidroeléctrica de Rincón de Baygorria, a unos 88 km aguas abajo de Rincón del Bonete.

Mapa n°9. Localidades que acceden al servicio eléctrico entre 1950 y 1962.



Fuente: elaboración propia con base en Memorias de UTE.

Como se ha venido señalando, el sistema interconectado nacional es tributario de las centrales térmicas y las centrales hidroeléctricas, y articulado en distintos circuitos o subsistemas: Sistema de Transmisión Río Negro-Montevideo; Circuito del Este y del Oeste, en sus dos ramales Oeste-Norte y Oeste-Sur; y las Líneas Central y Centenario, que partiendo de la Capital llevan energía hasta localidades situadas a unos 100 km de distancia de ella.

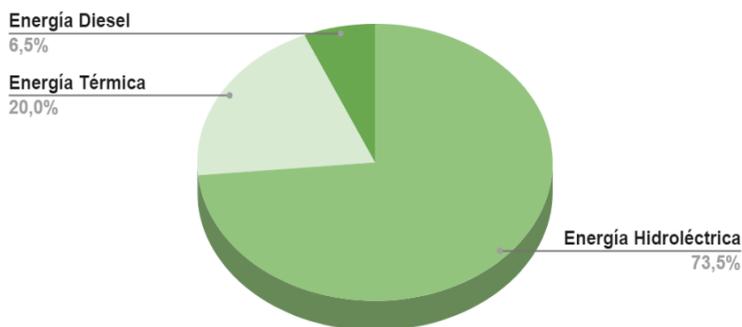
Por otro lado, hay una parte del territorio nacional que queda por fuera de estas conexiones, pero según los cometidos del ente, también debe ser provisto del suministro de energía eléctrica. En estos casos, de poblaciones “diseminadas” en el interior, se utilizaron fuentes de



el sistema interconectado tiene un rol clave y una gran parte de las localidades están provistas por este sistema, mientras que desde unos kilómetros del Río Negro hacia el norte del país, la situación es muy distinta, quedando hasta el período estudiado el suministro de la energía cubierto con de usinas térmicas autónomas y generadores diesel.

En el siguiente gráfico se representa el porcentaje que implicaba en 1961 los tres tipos de producción mencionados en Uruguay: la energía producida por las centrales hidroeléctricas ubicadas sobre el Río Negro, la energía provista por las centrales térmicas en Montevideo y la energía de las usinas autónomas y diesel diseminadas por el territorio.

*Gráfica n°1. Producción de energía en Uruguay en 1961, según modos de producción*



Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de UTE, 1912-196259

Según datos extraídos de la publicación “UTE 1912-1962”, el 73% de la energía total producida era consumida por Montevideo, el 20,5% por las localidades conectadas a los circuitos y líneas de alta tensión del sistema interconectado y el 6,5% por localidades de pendientes de las centrales autónomas y diesel. Estos datos reflejan que, si bien la mayor fuente de producción de energía estaba en el interior, sobre el Río Negro, 73% (entre la Central hidroeléctrica de Rincón del Bonete y la Central hidroeléctrica de Baygorria), el mismo porcentaje prácticamente era consumido por la capital del país, producto de la macrocefalia característica de Uruguay, así como del mayor número de industrias establecidas allí en comparación con el resto del país.

Como se ha mencionado, al estar conectadas las centrales térmicas con las hidroeléctricas, un 94% de la energía producida en el país en 1961 era consumida por un poco más de la mitad del territorio, como se puede ver graficado en el Mapa 10 (región al sur de la línea divisoria

<sup>59</sup> Administración General de las Usinas Eléctricas y Teléfonos del Estado.

trazada), mientras que el resto del país (región al norte de la línea divisoria) consumía ese 6% restante.

En síntesis, la fuente manejada señala que en 1962 la UTE suministraba energía eléctrica a 135 localidades del país, 77 de ellas a través del sistema interconectado Montevideo-Rincón del Bonete-Baygorria, cubriendo 135.078 servicios, y las 58 restantes a través de centrales autónomas, con 74.659 servicios.

## 7.5. Conclusiones

El proceso de adopción del sistema técnico de la electricidad en Uruguay, con todas las aplicaciones asociadas y su impacto en la producción y en la calidad de vida de la sociedad, tuvo como determinante fundamental la acción del estado a través del ente creado en 1912. Detentando el monopolio de la generación, transmisión y distribución en todo el territorio nacional la empresa pública UEE/UTE consiguió un nivel de cobertura cercano al 90% de los hogares.

No obstante, la asimétrica distribución de la población en el territorio y la heterogénea condición de las localidades en términos demográficos y económicos condicionó la ruta de la electrificación, generándose importantes desigualdades en cuanto al momento de acceso y la calidad y seguridad del servicio público de electricidad, aún en cumplimiento del mandato legal hacia la empresa pública “para favorecer al público, mejorando, extendiendo y abaratando los servicios en los centros de población que no gocen de tal ventaja y que por su importancia lo merezcan”.

Si el acceso a la energía eléctrica es considerado condición necesaria para la satisfacción de algunas de las necesidades humanas básicas en el siglo XX y un factor clave para la ampliación de las capacidades individuales y colectivas, la provisión del servicio público de electricidad en las localidades constituye un vector de bienestar. Las dinámicas temporales y las soluciones tecnológicas conllevaron a que algunas localidades disfrutaran tempranamente de servicios energéticos para los que la electricidad cuenta con una ventaja comparativa respecto a otros energéticos, especialmente la iluminación, pero también el agua caliente para saneamiento y el acondicionamiento térmico de los hogares. Otras localidades se vieron postergadas en términos temporales, pero también en cuanto a la seguridad y calidad del suministro.

Aún de manera provisional y a cuenta de una profundización en la temática, puede afirmarse que las localidades del litoral oeste, centro y sur del país gozaron de mejores condiciones de abastecimiento de energía eléctrica frente a las localidades del este y noreste del territorio uruguayo en torno a 1960. De la misma manera puede afirmarse que la existencia de una empresa pública, como rectora del sistema eléctrico en el país, permitió el acceso a la electricidad a localidades que bajo la estricta lógica económica hubieran quedado postergadas

aún por más tiempo. Más allá de los cambios políticos que se dieron durante el período bajo estudio y que han tenido manifestaciones etiquetadas como “batllismo”, “terrismo” y “neobatllismo”; y también más allá de disímiles integraciones del Directorio de la empresa pública de electricidad, la preocupación por ampliar la cobertura territorial y brindar energía eléctrica a a los hogares a un precio razonable primó en los cincuenta años analizados.

La principal pregunta que cabe realizarse al final de este trabajo es si la provisión de energía eléctrica en las localidades contribuyó a mitigar las desigualdades o si fue funcional a un esquema distributivo dado. Para empezar a responder a esa pregunta debería contarse con información sobre cuán asequible era la energía eléctrica para los sectores de menores ingresos y cuán equipados estaban esos hogares para poder utilizar la electricidad a los efectos de disfrutar de los servicios energéticos básicos.



## 8. Migración interna en Uruguay: 1908-1963

*Israel Banegas González y Jimena Pandolfi Milanta*

### 8.1. Presentación

Este trabajo presenta un análisis descriptivo de los registros de migración en el Censo Nacional de 1963 de Uruguay, tanto para la migración interna como para los extranjeros llegados al país. Además, compara estos resultados con aquellos observados por Fernández y Banegas (2022) para el Censo de Población de 1908, con el objetivo de identificar los principales cambios en los patrones migratorios durante la primera mitad del siglo XX en Uruguay.

La migración interna ha sido sistemáticamente estudiada en Uruguay con base en las jurisdicciones departamentales (véase por ejemplo, (Calvo, 1995; Macadar, 1995; Calvo, 2012; Fernández & Banegas, 2022; Macadar & Domínguez, 2008). Varios de éstos han colocado el foco en los censos relevados a partir de 1985 (Calvo, 1995; Macadar & Domínguez, 2008), otros en los datos censales de 1908 (Fernández & Banegas, 2022). Menos explotado con estos fines ha sido el Censo Nacional de 1963. Si bien se han calculado indicadores relativos a corrientes migratorias con este Censo, no se identificaron trabajos que se concentren en sistematizar estos resultados. Además, su incorporación suele ser utilizada para la interpretación de los cambios observados en estos patrones durante la segunda mitad del siglo XX. En este sentido, menos trabajada de manera sistemática ha sido la comparación con los registros de 1908.

En este contexto, este trabajo replica la estrategia de análisis desarrollada por Fernández y Banegas (2022) para 1908 –adaptada del trabajo previo de Macadar y Domínguez (2008) para responder a cuatro preguntas simples: ¿Qué nivel de movilidad territorial existía en 1963? ¿Qué diferencias se observaban en la migración interna entre departamentos? ¿Qué patrones origen/destino se apreciaban? ¿Qué diferencias existen en estos patrones entre 1908 y 1963? Posteriormente, a partir de una revisión de antecedentes, se busca avanzar en la interpretación de los cambios observados más significativos.

## 8.2. Metodología

El artículo trabaja con base en dos fuentes principales de información: el III Censo General de 1908 y el IV Censo Nacional de 1963. La información proveniente del primero se basa en una publicación de la Dirección General de Estadísticas, en un extenso volumen con la firma del Director General de Estadísticas, Ramón López Lomba en 1911. Del Censo de 1908, Fernández y Banegas (2022) utilizan los tabulados de las páginas 778 a 815, que comprende la descripción de los resultados generales de la población según “nacionalidad y sexo”, “nacionalidad” y “uruguayos según el departamento dónde nacieron” (López Lomba, 1911). Los datos censales de 1963 se trabajan a partir de una reconstrucción de los microdatos realizada por CEPAL-CELADE (2000).

El análisis de la migración durante la primera mitad del siglo XX posee como importante desafío la ausencia de relevamientos entre 1908 y 1963. Pasaron 55 años entre ambas mediciones censales y oficialmente el actual Instituto Nacional de Estadística declara que el país no dispuso ni con relevamientos departamentales que permitieran hacer estimaciones (Fernández & Banegas, 2022). Aguiar (1982) señala que habría sido levantado un Censo en Montevideo durante los años veinte con la finalidad de estimar la magnitud de la inmigración interna, pero cuya publicación fue censurada en el clamor del primer gran debate sobre “la bomba de succión”.

Con el objetivo de comparar los resultados arribados por Fernández y Banegas (2022) a partir del Censo General de 1908 con la información proveniente del Censo Nacional de 1963, se analiza la migración interna absoluta entre departamentos. Es decir, se considera como migrante interno a quienes poseen discrepancias entre el departamento de nacimiento y el de empadronamiento en cada respectivo censo. Dado que ambos son censos de hecho, el destino será considerado el departamento en que pernocta la noche anterior a su aplicación.

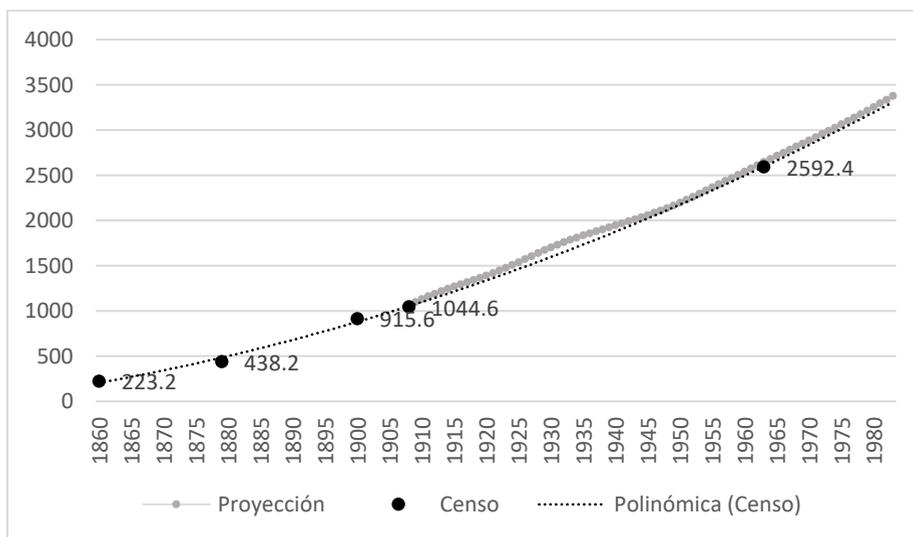
La definición operacional de la migración interna adoptada presenta importantes desafíos para la interpretación de resultados. Entre ellos se destaca, en primer lugar, la ausencia de consideración de la fecha en que se produce el desplazamiento. En un análisis de un período de más de cinco décadas, sin mediciones intermedias, esta ausencia dificulta aún más la identificación de los múltiples y complejos procesos que pueden haber provocado cambios en las corrientes migratorias. En segundo lugar, se desconoce la biografía de movilidad de los migrantes, incluidos los movimientos de retorno, hecho que puede suponer una subestimación de los niveles de movilidad interna. En tercer lugar, la consideración del destino como el lugar en que la persona pernocta la noche anterior no habilita distinguir entre movimientos temporarios de aquellos de largo plazo en que existe una intención de residencia en el departamento. Por tanto, se pueden incluir retornos por visitas temporales al departamento de residencia u otros movimientos temporarios como turismo, trabajo, entre otros motivos. Finalmente, la migración refiere a cambios de residencia entre jurisdicciones político-

administrativas. Al considerar los cambios únicamente entre departamentos se desconocen otros posibles de menor escala geográfica.

### 8.3. La evolución de la población hasta 1963

El Uruguay de la primera mitad del siglo XX presentaba algunas características que fueron constantes durante su historia poblacional: baja densidad demográfica, alta urbanización y primacía de su ciudad capital (Pellegrino, 2003). El Censo Nacional de 1963 registró 2.592.494 habitantes en Uruguay. En 1860 la población del país se encontraba comprendida por 223.238 habitantes.

*Gráfica n.º2. Serie de población total anual, 1860-1963 y proyección a 1983 (en miles de habitantes)*



Fuente: Elaboración propia con base en los Censos de Población, los “censos parcelarios”, el Censo Policial de 1900 (López Lomba, 1905) y el III Censo General de la República (López Lomba, 1911) y Censo Nacional de 1963, CEPAL-CELADE con base en INE. Las proyecciones de población son tomadas de Solari (1967).

Nota: Sobre las proyecciones: “se ha supuesto – arbitrariamente – un coeficiente de omisión censal para el censo de 1908 de 3%. La cifra de 1963 es la censal corregida en 2,5% y trasladada a mediados de año con una tasa de crecimiento de 1.3%” (Solari, 1967: 220).

En un siglo, la población se multiplicó en algo más de 11 veces. Al considerar los tres relevamientos intermedios de 1879, 1900 y 1908, se observa una aceleración del crecimiento

desde la primera mitad del Siglo XX. Aun así, este crecimiento poblacional suele ser caracterizado como “lento” en comparación a otros países de la región (Solari, El desarrollo social del Uruguay de la postguerra, 1969). Esto es el resultado de una transición demográfica en el país que ha sido descrita como temprana en relación con el resto de los países de América Latina y el Caribe (Pellegrino, 2003; Calvo, 2012). Los factores que se le suelen atribuir a una baja fecundidad y una transición epidemiológica temprana, y por ende a un bajo crecimiento poblacional, son de diversa índole, dentro de los que se destaca la centralidad de la ganadería extensiva en la actividad económica (Prates, 1976) y la incorporación temprana de una “racionalidad moderno-occidental”, debido a la alta urbanización, la inserción económica internacional y la “europeización” de las élites dominantes (Pellegrino, 2003).

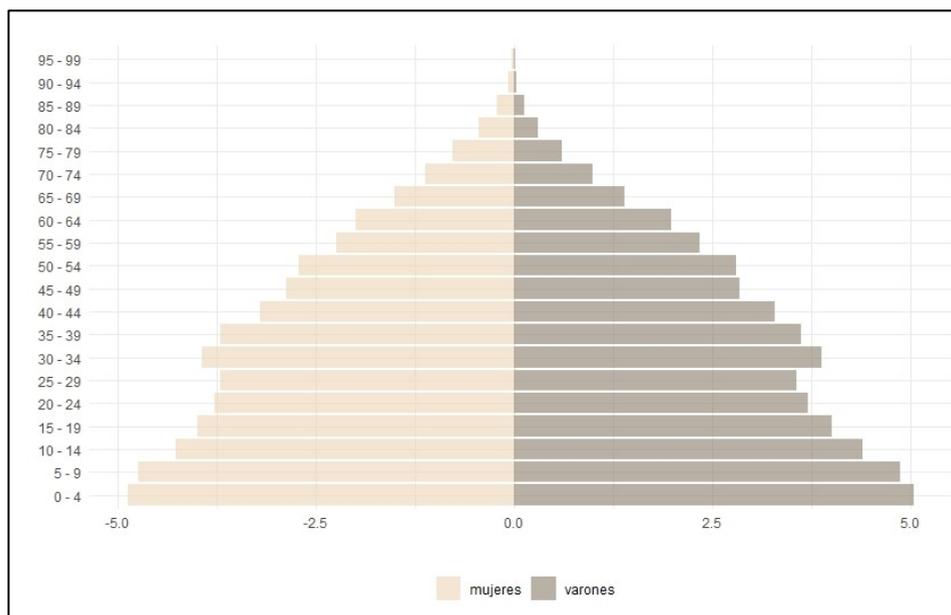
*Cuadro 1. Evolución de las tasas demográficas. Estimación para el período 1910-1963*

Período	Natalidad	Mortalidad	Crecimiento vegetativo	Migración	Crecimiento total
1910-14	36,7	13,5	23,2	1,3	24,5
1915-19	31,9	14,1	17,8	0,2	18,0
1920-24	30,1	12,6	17,5	2,6	20,1
1925-29	28,6	12	16,6	3,9	20,5
1930-34	25,8	11,5	14,3	1,2	15,5
1935-39	22,4	11,0	11,4	0,6	12,0
1940-44	21,6	10,3	11,3	0,1	11,2
1945-49	21,1	9,0	12,1	0,5	12,6
1950-54	22,0	8,5	13,5	1,4	14,9
1955-59	22,4	8,7	13,7	0,4	14,1
1960	22,4	8,7	13,7	0,4	14,1
1961	22,2	8,5	13,7	0,4	14,1
1962	22,1	8,7	13,4	0,4	13,8
1963	21,9	8,5	13,4	0,4	13,8

Fuente: Cataldi, Población en Solari (1969)

En la primera mitad del Siglo XX, la natalidad y mortalidad se encontraban en valores bajos, continuando la primera en descenso, y estabilizándose la segunda en valores cercanos a 10 por mil en la década del '40 (Cuadro 1). Si bien la migración internacional tuvo un peso importante durante el Siglo XIX, en el Uruguay del período analizado, esta variable no parece haber tenido un peso importante como factor de crecimiento demográfico (Aguar, 1982).

Gráfica n°3. Pirámide de población. Uruguay, 1963



Fuente: Unidad de Métodos y Acceso a Datos (UMAD) – FCS con base en Censo Nacional de 1963, CEPAL-CELADE con base en INE

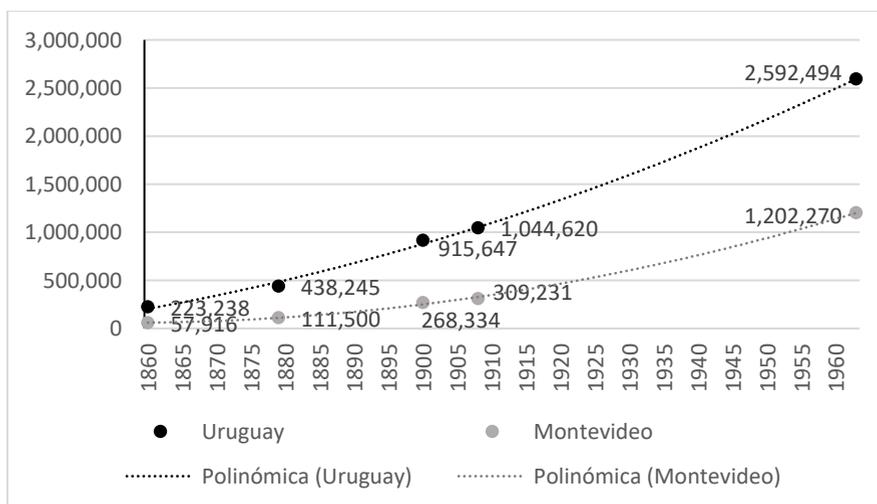
Como consecuencia de estos cambios, en 1963, la pirámide poblacional (Gráfico 3) se aproxima más a las sociedades europeas desarrolladas que a la de los países latinoamericanos. Si bien aún presenta una base amplia, se describe el proceso de envejecimiento de la población como excepcional en América Latina (Solari, El desarrollo social del Uruguay de la postguerra, 1969).

Entre 1860 a 1879, Montevideo crece muy levemente por debajo de la tasa anual del país, aun cuando durante la primera década hubo una oleada migratoria importante italianos y españoles. Sin embargo, este es en el “período brasileño” (Vidart & Pi-Hugarte, El Legado de los inmigrantes, 1970), un aluvión migratorio de nuevos propietarios riograndenses y peonadas afroamericanas puebla el norte del país. En cambio, en las décadas siguientes, las oleadas predominantes son de españoles e italianos, en particular dirigidas a Montevideo. Esto podría explicar el más alto crecimiento intercensal de la capital frente al país, hacia 1900, hecho que se mantiene en 1908.

Entre 1908 y 1963 la proporción de la población que reside en Montevideo aumenta de 29,6% a 46,4%. Si se considera al conjunto de la población que vive en ciudades de más de 5.000

habitantes (71,7%), Uruguay se coloca en este período entre los países más urbanizados del (Solari, El desarrollo social del Uruguay de la postguerra, 1969). Sin embargo, es claro que el proceso de urbanización es fundamentalmente, aunque no de modo exclusivo, un proceso de “montevideanización” (Solari, El desarrollo social del Uruguay de la postguerra, 1969); después de Montevideo, solo hay dos ciudades de poco más de 50.000 que reúnen, entre ambas 109.359 habitantes.

**Gráfica n°4. Evolución de la población de la República Oriental del Uruguay y de su capital, Montevideo, 1860 - 1963**



Fuente: Elaboración propia con base en los Censos de Población, los “censos parcelarios”, el Censo Policial de 1900 (López Lomba, 1905) y el III Censo General de la República (López Lomba, 1911) y Censo Nacional de 1963, CEPAL-CELADE con base en INE.

## 8.4. Migración interna absoluta

La migración interna refiere al conjunto de cambios residenciales de los individuos entre jurisdicciones político-administrativas dentro de la frontera nacional. Las jurisdicciones pueden referir a unidades territoriales de menor (localidades, municipios) o mayor dimensión (departamentos, provincias). Este apartado aborda la movilidad residencial permanente entre departamentos. A partir de los censos de 1908 y 1963, este fenómeno se capta a partir de las diferencias entre el lugar de nacimiento y el lugar de residencia declarado al momento de su aplicación.

En 1963, casi un cuarto de la población había cambiado de departamento de residencia al momento de la aplicación del censo en relación a su lugar de nacimiento. Este hecho supone un importante incremento de la migración interna absoluta en comparación con los movimientos registrados en 1908, cuando este valor representaba al 15,7% de los habitantes.

**Cuadro 2. Distribución de la movilidad residencial permanente: migración interna absoluta. Uruguay, 1908**

Categoría	1908		1963	
	Total	Porcentaje	Total	Porcentaje
Migrantes absolutos	163647	15,7%	642823	24,8%
No migrantes absolutos	699751	67,0%	1732260	66,8%
Extranjeros (primera generación)	181222	17,3%	217411	8,4%
Total de la República	1044620	100,0%	2592494	100,0%

Fuente: III Censo General de la República (López Lomba, 1911) y Censo Nacional de 1963, CEPAL-CELADE con base en INE.

Metodológicamente, se puede cuestionar la inferencia anterior recordando que este indicador sólo mide la identidad (o diferencia) entre el origen y el destino departamental al momento del Censo. Este hecho impide considerar algunos fenómenos importantes: (1) no se conoce la biografía de migración y, por tanto, posibles movimientos previos al destino final, incluso los retornos; (2) no permite distinguir los movimientos temporarios de aquellos en que la persona posee intenciones de permanencia en el destino; y (3) no considera desplazamientos internos en el departamento. Por todas estas razones, es difícil estimar cambios en los niveles de movilidad residencial en el tiempo.

El análisis de los datos censales de 1908 realizado por Fernández y Banegas (2022), sostiene que es posible la existencia de una importante subestimación del evento a principios de siglo, fundamentalmente, al considerar los cambios de residencia de los extranjeros que arribaron al país. Una importante proporción de éstos ingresaban desde el puerto de Montevideo, siendo este su primer departamento de residencia y, posteriormente, se trasladaban a otras regiones. Al contabilizar los 163647 nacionales que habían cambiado su residencia y los movimientos de extranjeros en un país de poco más de un millón de habitantes, concluyen que el fenómeno de movilidad residencial permanente no era un fenómeno marginal.

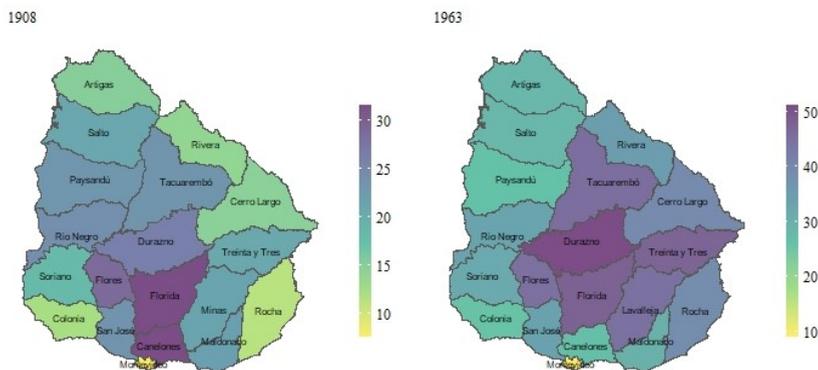
El aumento significativo de la proporción de migrantes internos absolutos (de 15,7% a 24,8%), en un contexto de importante crecimiento poblacional en el período, hace plausible considerar que los movimientos de personas, en términos absolutos, incrementó considerablemente en el período. Sin embargo, es más difícil estimar el cambio en términos relativos. Debe observarse que la proporción de no migrantes absolutos se mantiene estable entre 1908 (67%) y 1963

(66,8%). Por tanto, el peso de los migrantes absolutos no es en detrimento de aquellos no migrantes, sino del peso de los extranjeros de primera generación. Igualmente es difícil estimar los movimientos internos de este tercer grupo. Sin embargo, su menor peso poblacional y mayor concentración de los mismos en la capital del país puede suponer una menor movilidad de este grupo, que atenúe el incremento de la movilidad total de la población en términos relativos en el período.

### 8.5. La migración interna comparada en los departamentos

En 1963, en promedio departamental, 34,6% de los nativos había migrado a otro departamento, con una mediana de 33,5%. En comparación a 1908, se registra un aumento en la proporción de emigración media (diferencia de 14,1pp entre ambos censos). Además, a excepción de Canelones, todos los departamentos aumentaron la proporción de personas emigradas en relación a los nacidos en cada territorio en el período. La variabilidad entre los departamentos en este indicador disminuye en el período considerado.

*Mapa n°11. Porcentaje de emigrados según departamento, Censo General de 1908 y 1963*



Referencias: (\*) El departamento de Minas cambió su nombre a “Lavalleja” por Ley de 1927.

Fuente: III Censo General de la República (López Lomba, 1911) y Censo Nacional de 1963, CEPAL-CELADE con base en INE.

La emigración interna tiene un patrón claramente diferenciado entre el departamento de la capital, Montevideo, y los restantes 18 departamentos de la República. Este patrón se mantiene en los dos años censales. El porcentaje de emigrados sobre los nacidos en Montevideo fue de 7,5% y 8,9% en 1908 y 1963 respectivamente. Estos valores distan de aquellos relativos a los subsiguientes departamentos en orden creciente de proporción de emigrantes. Rocha – departamento que le sigue a la capital en proporción de emigrantes internos en 1908 – duplica

los valores de la capital, mientras que Colonia – departamento análogo en 1963 – triplica la proporción de Montevideo al final del período.

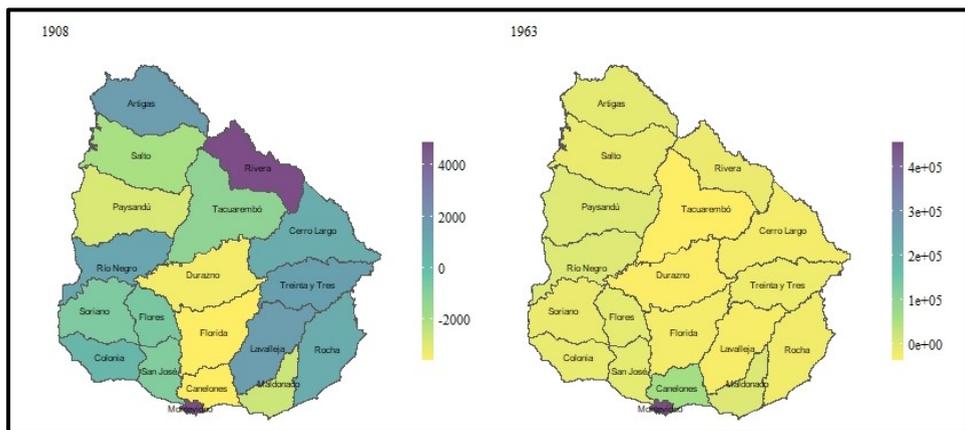
Otros patrones de emigración interna presentan algunas transformaciones en el período. A principios del siglo XX, departamentos de la región “Centro-sur” del país (Travieso, 2017; Fernández T. , 2001) - también llamada “campana de Montevideo” (Moraes & Pollero, 2010; Fernández & Banegas, Desarrollo y movilidad territorial residencial: el caso del Uruguay en 1908, 2022) – como Flores, Florida y Canelones, junto a San José, presentaban las mayores proporciones de migrantes a otros departamentos. Sumados a Durazno, agrupaban el 43% de los emigrantes internos. Esta situación cambia en el período. Por un lado, la alta emigración interna en términos relativos de estos departamentos se acentúa en algunos casos. Casi la mitad de los nacidos en Durazno, Flores y Florida habían cambiado su lugar de residencia en 1963. Por otro lado, si bien algo más de un cuarto de los nacidos en Canelones habían emigrado en esta fecha, esta proporción es menor a la que registraba este departamento en 1908 (31,4% en 1908 en comparación a 26,5% en 1963). Canelones es uno de los departamentos con menor proporción de emigración interna al final del período.

## 8.6. Saldos migratorios internos departamentales

Montevideo fue el departamento con mayor saldo migratorio positivo registrado en 1963. Junto con Canelones – departamento aledaño – ambos representan los únicos departamentos con valores mayores a cero. En el resto del país, aunque en un panorama de importante heterogeneidad en los niveles que alcanza este indicador, la cantidad de emigrantes es superior a las personas que migran al departamento.

Dos regiones presentan los saldos migratorios más bajos del territorio nacional. Por un lado, una región central conformada por Tacuarembó (-37.336), Durazno (-34.125) y Florida (-25.670). Por otro lado, los departamentos ubicados al sur-este del país (Lavalleja (-30.814), Cerro Largo (-26.625) y Rocha (-22.967)). Maldonado y Paysandú, aunque con saldos negativos, son dos departamentos en que este fenómeno es más atenuado.

Los siguientes mapas presentan los saldos migratorios departamentales en 1908 y 1963. Su comparación muestra visualmente algunos cambios y permanencias en los patrones de migración interna en el período. La capital, Montevideo, se mantiene como el principal foco de atracción de la migración interna, fenómeno que se acentúa en 1963. A la vez, departamentos ubicados en el centro del país, como Durazno, Florida (a los que se le suma Tacuarembó en 1963) continúan siendo aquellos en que la cantidad de emigrantes supera al conjunto de inmigrantes en mayor medida en comparación al resto del país.

*Mapa n°12. Saldos migratorios internos interdepartamentales, Uruguay 1908 y 1963*

Fuente: III Censo General de la República (López Lomba, 1911) y Censo Nacional de 1963, CEPAL-CELADE con base en INE.

Los saldos migratorios en algunos departamentos ubicados en la frontera con Brasil y en el Litoral del Río Uruguay presentan importantes cambios entre 1908 y 1963. En particular, departamentos como Rivera y Artigas (litoral norte) representaban regiones de atracción de la migración en 1908. Sin embargo, presentan saldos negativos en 1963. Un cambio similar se observa en Río Negro, ubicado en el litoral sur.

## 8.7. Destinos de la migración interna

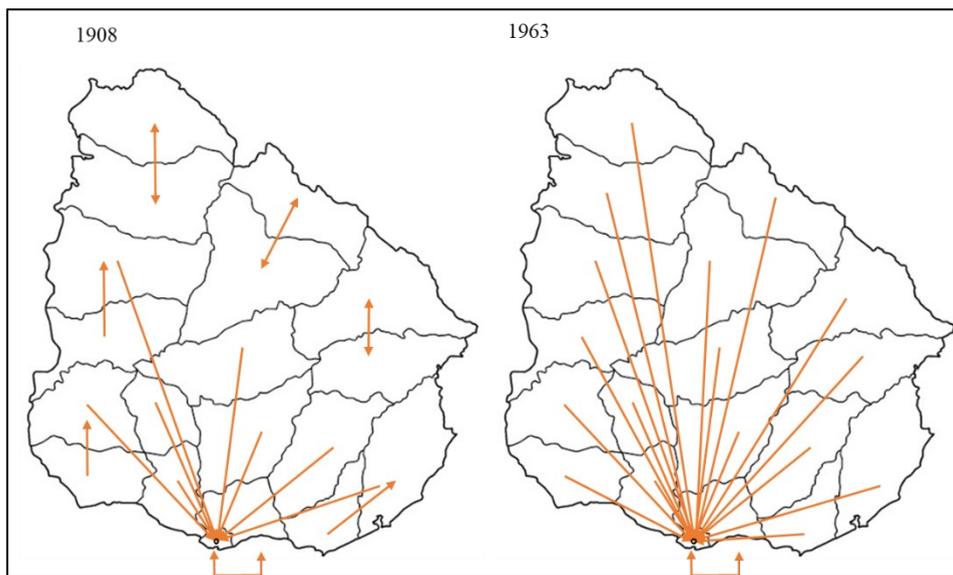
Montevideo fue destino de tres de cada cinco emigrados internos registrados por el Censo de 1963, representando al 60,6% de los mismos. Además, fue el destino modal de los emigrados originarios de todos departamentos restantes de la República. En todos los casos, más de la mitad de los emigrantes se encontraban residiendo en la capital en este año. Quienes emigraron desde Montevideo, tuvieron como principal destino Canelones (60,2%), departamento aledaño. Canelones es el segundo departamento con mayor peso en la migración interna (12,9%) y es el segundo destino modal en ocho departamentos de la República.

La predominancia de Montevideo como destino por excelencia de la migración interna en 1963 representa un cambio significativo en relación a los patrones observados en 1908. Si bien ya a principios del Siglo XX representaba un destino importante (un cuarto de la población había migrado a la capital), fue destino modal de los migrantes de solo ocho de diecinueve departamentos y un conjunto importante de otros movimientos en el territorio nacional tenían un peso importante. Interesa destacar una alta incidencia de la emigración a departamentos

límitrofes y, en algunos casos, recíprocos entre sí. De este modo, el principal destino de los nacidos en Artigas era Salto, y el principal destino de los nacidos en Salto era Artigas. Lo mismo se observa para Rivera y Tacuarembó, y para Cerro Largo y Treinta y Tres. En los tres pares, debe recordarse que, hasta dos décadas antes del Censo, esos territorios conformaban unidades que luego fueron subdivididas. No es el caso de Maldonado y Rocha, donde si bien también fueron un único departamento hasta 1880, los nativos del segundo nombrado tienen por destino Montevideo.

Un segundo cambio en los patrones de migración hacia Montevideo en el período lo representan las distancias recorridas por los migrantes. En 1908 la capital era el destino modal de un conjunto importante de departamentos ubicados al sur del Río Negro (a excepción de Paysandú), más cercanos geográficamente a la capital del país. Por tanto, las distancias recorridas por los migrantes en esta época tendían a ser más cortas en comparación a lo observado en 1963.

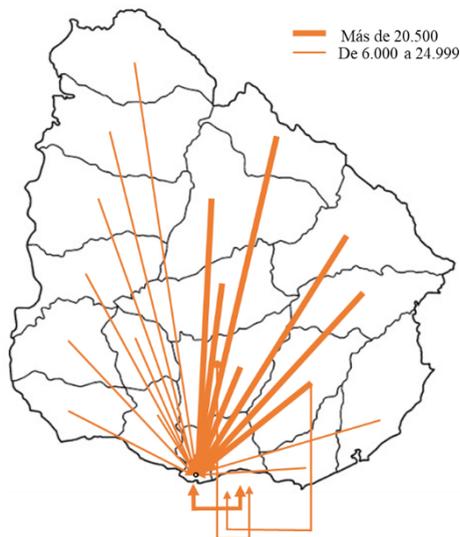
*Mapa n°13. Destino migratorio modal según departamento, Uruguay 1908 y 1963*



Fuente: III Censo General de la República (López Lomba, 1911) y Censo Nacional de 1963, CEPAL-CELADE con base en INE.

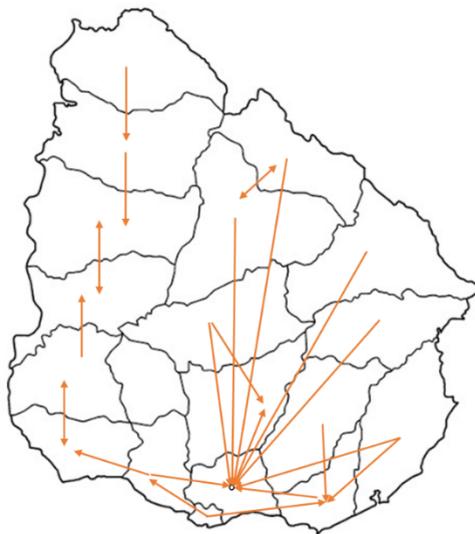
Los mapas n°13, n°14 y n°15 presentan las principales corrientes migratorias entre departamentos según su flujo de población<sup>60</sup> a partir de datos provenientes del Censo Nacional de 1963. Los mismos muestran cómo las corrientes migratorias hacia Montevideo fueron mucho más acentuadas desde los departamentos de la región central del país y aquellos ubicados en la frontera noroeste en comparación con los flujos provenientes del litoral con el Río Uruguay. Además, evidencian cómo el segundo destino por excelencia de los migrantes de la primera región era Canelones. Finalmente, si se observan corrientes de menor pero no despreciable escala (de 2.500 a 5.999 personas) persisten flujos relevantes entre los departamentos del litoral este entre sí. Sin embargo, a diferencia de aquellos observados en 1908, priman los movimientos hacia el sur en lugar del norte.

*Mapa n°14. Principales corrientes migratorias interdepartamentales (más de 6.000 personas). Uruguay, 1963*



**Fuente:** Censo Nacional de 1963, CEPAL-CELADE con base en INE.

<sup>60</sup> El estilo de presentación de la información gráfica sigue aquel propuesto por Macadar y Domínguez (2008) para el Censo Nacional de 1985 y la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada de 2006.

*Mapa n°15. Corrientes migratorias de 2.500 a 5.999 personas. Uruguay, 1963*

Fuente: Censo Nacional de 1963, CEPAL-CELADE con base en INE.

## 8.8. Los extranjeros y sus destinos en el territorio nacional

Las estadísticas de migración en Uruguay en el período 1908-1963 son poco precisas y es complejo reconstruir su evolución en el período. De acuerdo a Pereira y Trajtemberg (1996, en Aguiar (1982)), se distinguen dos fases en el registro. Antes de 1945, las estadísticas publicadas en los anuarios Estadísticos de la Dirección General de Estadística corresponden a movimientos de viajeros. Se puede estimar a partir de ellas un “saldo migratorio” a partir de la diferencia entre las entradas y las salidas. Sin embargo, – aun suponiendo una cobertura completa – los pasajeros que entran al país no pueden considerarse sin más inmigrantes ni los que salen como emigrantes, dado que la información incluye los movimientos temporarios. A partir de 1984 un registro de inmigrantes comienza a llevarse en la Dirección General de Migraciones que contabiliza a aquellos extranjeros que aspiran a radicarse en el país de forma definitiva. Aun así, es probable que la información presente un sobre-registro dado que no todos los que se inscriben permanecen definitivamente en el país. Por el contrario, muchos retornan a su país de origen o continúan una trayectoria de migración (Aguiar, 1982).

*Cuadro 3. Nacionalidad declarada de la población censada, Uruguay 1860, 1908 y 1963*

	1860	%	1908	%	1963	%
Nacionales	147557	66,1%	863398	82,7%	2375083	91,6%
Extranjeros	74849	33,5%	181222	17,3%	217411	8,4%
No especificados	832	0,4%				
La República	223238	100,0%	1044620	100,0%	2592494	100,0%

Fuente: Censos respectivos de la República (López Lomba, 1905; López Lomba, 1911) y Censo Nacional de 1963, CEPAL-CELADE con base en INE.

A pesar de las dificultades para realizar una estimación precisa de las corrientes migratorias en el país a principios del Siglo XX, dos tendencias parecen claras al contrastar las diversas fuentes de información. En primer lugar, el peso de la primera generación ha estado reduciéndose desde comienzos del siglo XX y continuó esta tendencia hasta mediados de siglo. De hecho, estudios como el de Mourat (1968 en Aguiar (1982)) ubican el cese del empuje de la inmigración hacia 1870-73. En 1860 el Censo General de 1860 reportó un 33.5% de autodeclarados extranjero y el implementado en 1908 un 17,3%. En 1963, el Censo reportó 217411 personas autodeclaradas extranjeras, que representaban el 8,4% de la población (Cuadro 3). En segundo lugar, los saldos migratorios se mantuvieron relativamente estables desde 1985 a 1955 (Aguiar, 1982).

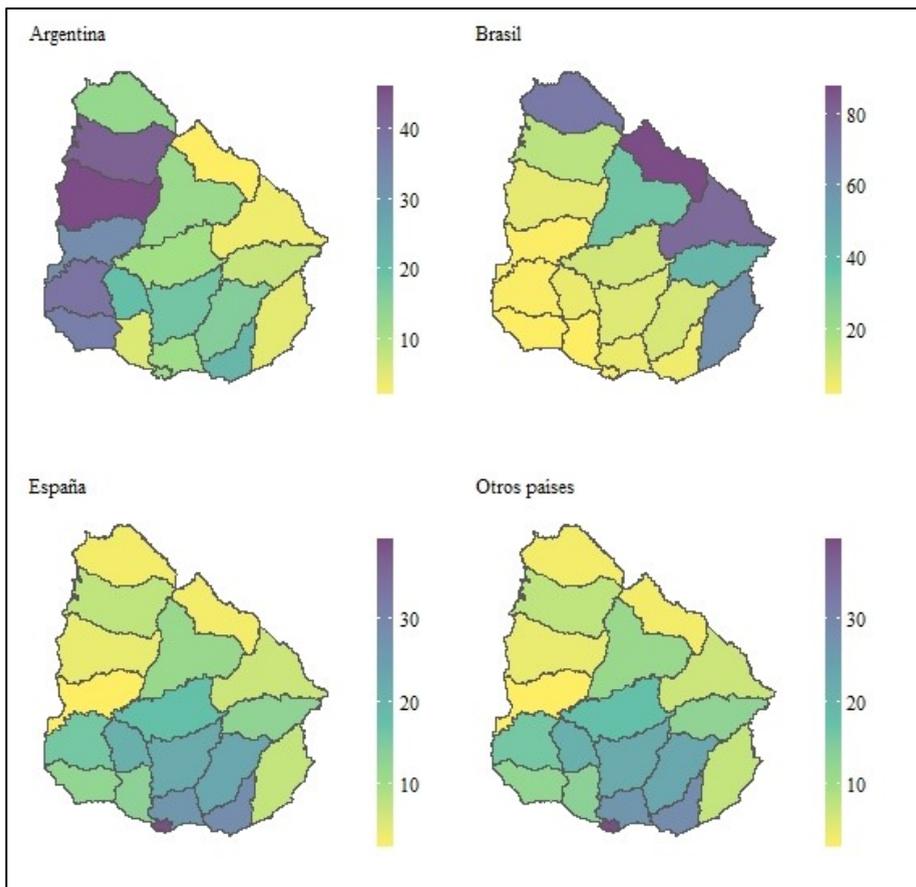
El mapa n°16 muestra la distribución de los inmigrantes según la nacionalidad de origen y el destino migratorio en el país. El 84,9% de los autodeclarados europeos residían en Montevideo, según el Censo de 1963, valor significativamente mayor al 60,8% registrado en 1908.

Fernández y Banegas (2022) sugieren realizar el análisis de la residencia de extranjeros de países de América en tres grupos para estimar la movilidad residencial dentro del país en 1908. En primer lugar, los residentes en Montevideo. En 1963, del total, la moda está en los residentes de Montevideo (56,6%), más del doble del valor registrado en 1908 (23,3%). Sin embargo, existen diferencias importantes entre habitantes originarios de los dos países limítrofes: Argentina y Brasil. En 1908, el 46,2% de los argentinos residía en Montevideo mientras que solo el 6,9% de los brasileños lo hacía. Estos valores aumentan significativamente en el período. En 1963, siete de cada diez argentinos residían en la capital, en tanto que menos de tres de cada diez brasileños.

Los departamentos limítrofes respectivos a Argentina y Brasil son destinos importantes para los inmigrantes de estas nacionalidades, de forma más acentuada en el segundo caso. Esta situación se mantiene entre 1908 y 1963. Sin embargo, la proporción disminuye en 1963 como correlato del aumento de la proporción de residentes en Montevideo de extranjeros de ambas

nacionalidades. Además, la residencia de extranjeros de países limítrofes se concentra en algunos departamentos en particular al final del período. Tal es el caso de Rivera (27,1%) para el caso de los brasileños y Paysandú (6,6%) y Colonia (4,4%) para el caso de los argentinos.

*Mapa n°16. Distribución de extranjeros según departamento y nacionalidad. Uruguay, 1963*



Fuente: Censo Nacional de 1963, CEPAL-CELADE con base en INE.

La tercera categoría de americanos está conformada por quienes habrían experimentado doble movilidad residencial. Aquí ubican a los argentinos residentes en departamentos que no están en el litoral ni en Montevideo (10,8%) y el 13,5% de los brasileños que residían más allá de los departamentos de la frontera noreste en 1963. También ubican a los restantes extranjeros provenientes de países americanos que no residían en Montevideo, los cuales representaban el

18,6% del total. Estos valores se mantienen relativamente estables para los argentinos (9,3%), disminuyen de forma importante en el caso de los brasileños (31,0%) y de otros americanos (76,6%) en relación a 1908.

Si se considera que las vías de ingreso al país continúan siendo de forma predominante las fronteras con Argentina y Brasil y Montevideo – a parir de su puerto y del aeropuerto desde 1946 – la menor proporción de extranjeros en la tercera categoría, sumada a la disminución del peso total de los extranjeros en la población total, es plausible considerar que la movilidad residencial de esta población era menor en 1963 en relación a 1908 en términos relativos.

## 8.9. Discusión y conclusiones

La información proveniente de los censos de 1908 y 1963 evidencian importantes cambios en los niveles y patrones de migración interna durante la primera mitad del Siglo XX, dentro de los que se destacan dos de particular importancia.

En primer lugar, Montevideo se coloca como el principal foco de atracción de la migración interna en el período. En 1908, los departamentos de la Republica presentaban una importante heterogeneidad en los niveles de migración, radicación de extranjeros y saldos migratorios. En particular, la frontera norte con Brasil resultaba una región de particular atracción, fundamentalmente los departamentos de Artigas y Rivera. Además, las principales corrientes migratorias eran de menor distancia geográfica, destacándose corrientes recíprocas entre departamentos aledaños, fundamentalmente al norte del Río Negro.

Hacia 1963, varias características de los movimientos entre departamentos se homogenizan. A excepción de Montevideo, los restantes departamentos presentan saldos migratorios negativos y el destino modal de sus migrantes es la capital del país. Las corrientes migratorias principales adoptan una forma radial en torno a la capital y las distancias recorridas se incrementan.

No todas las corrientes hacia Montevideo son de igual dimensión desde los distintos departamentos de origen. La región central del país, fundamentalmente Durazno y Florida, ya se caracterizaba por su carácter de región expulsora con importantes saldos negativos. Este proceso de “vaciamiento demográfico” del centro se acentúa en el período. Además, se destacan importantes flujos migratorios desde los departamentos de la región noreste en 1963. Por el contrario, el movimiento hacia la capital es más atenuado en el litoral oeste del país.

Estudios antecedentes han identificado diversos factores que explican estos cambios en las corrientes migratorias, dentro de los que se destacan aquellas relativas a los patrones de carácter “rural-urbano.” La información presentada en este estudio no permite establecer en

qué medida o magnitud este fenómeno explica<sup>61</sup> los movimientos entre departamentos. Sin embargo, es plausible pensar que se relaciona con tres características de las corrientes analizadas en el período intercensal 1908-1963: (1) el vaciamiento demográfico de la región central del país; (2) la consolidación de una primacía montevideana; y (3) la concentración urbana en capitales departamentales, que podría estar explicando movimientos significativos entre los departamentos del litoral oeste.

Los estudios sobre migración se han concentrado en los factores estructurales de las migraciones “rural-urbanas.” Éstos podrían ordenarse en dos grandes grupos. Por un lado, aquellos que explican la expulsión de algunas regiones con primacía de la producción agropecuaria como fuente laboral. Aquí, el énfasis se coloca en la consolidación de un modelo agroextensivo, con alta concentración de la tenencia de la tierra a fines del Siglo XIX (Solari, 1969; Prates, 1976; Aguiar, 1982; Macadar, 1995). El mismo se caracterizaba por absorber poca mano de obra, que, como correlato, le permitía mantener su rentabilidad (Aguiar, 1982). A este hecho se le añade su carácter dependiente del exterior, con poca capacidad para absorber las crisis generadas en el sector externo, dentro de las que se destaca la crisis de 1929 (Aguiar, 1982). Así, entre los años 1930 y 1960 se observa una disminución, primero del porcentaje y luego de los valores absolutos, de la población ocupada en el sector agropecuario (Solari, El desarrollo social del Uruguay de la postguerra, 1969). En el período, el estancamiento de esta estructura y su incapacidad para absorber mano de obra implicaron la expulsión de gran parte de la población residente en el territorio rural (Solari, El desarrollo social del Uruguay de la postguerra, 1969; Aguiar, 1982).

La "región central", compuesta por los departamentos de Durazno, Tacuarembó, Flores, Florida y Lavalleja es, probablemente, aquella en que el estancamiento del sector agropecuario ha tenido mayor impacto en las corrientes de emigración de estos departamentos. Se trata de una región caracterizada por una baja diversificación socioeconómica, que no ha tenido transformaciones sustantivas de su estructura económica, con la excepción del desarrollo experimentado en la llamada “cuenca lechera” (Lomardy y Veiga, 1979 en Macadar (1995)). A esto se le asocian altos niveles de necesidades básicas insatisfechas de la población que retroalimentaron un “vaciamiento demográfico” (Macadar, 1995), ya presente en 1908, pero que se acentúa durante la primera mitad del Siglo XX.

Por otro lado, se identifican un conjunto de factores que pueden dar cuenta de las funciones de utilidad de los centros urbanos, particularmente de Montevideo, para la elección de destinos por parte de las personas migrantes. Dentro de estas, se destacan la expansión del Estado

---

<sup>61</sup> Establecer su magnitud supondría definir con precisión categorías como “rural” o “urbano.” En caso de una definición orientada a la concentración poblacional en el territorio, su estudio implicaría un análisis a nivel de localidades o divisiones administrativas de menor nivel geográfico que el departamental. En el caso de una definición pautada por el desarrollo de sectores productivos, su estudio supondría, por lo pronto, una caracterización de la población económicamente activa. Ambos tipos de análisis se encuentran ausentes en el presente texto.

Batllista y el desarrollo de la industrialización (Solari, 1969; Jacob R. , 1981; Millot, Silva, & Silva, 1972; Aguiar, 1982; Macadar, 1995). Ambos procesos, concentrados en Montevideo y algunas capitales departamentales, se presentaron como una alternativa laboral al “éxodo rural” (Aguiar, 1982). Otros factores, como la configuración de redes familiares en el territorio nacional, han sido menos tematizados por la bibliografía antecedente. Sin embargo, se destacan como elementos importantes en los años previos al período de interés (Fernández & Banegas, 2022) y posteriores (Macadar, 1995; Macadar & Dominguez, 2008) por lo cual, si bien su estudio ameritaría mayor desarrollo, también podrían estar presentes en este contexto.

El proceso de urbanización es previo al desarrollo de la industrialización (Solari, El desarrollo social del Uruguay de la postguerra, 1969). Desde su fundación, concebida esencialmente para cumplir una función militar, Montevideo nunca tuvo menos de una cuarta parte de la población nacional (Solari, El desarrollo social del Uruguay de la postguerra, 1969). Posteriormente, cobró importancia su rol comercial – a partir del uso del puerto – y sucesivamente continuó acumulando funciones, entre ellas, la política. Su histórica importancia económica y social, explican que se constituyera como un foco de atracción de la migración interna ya en 1908. Este proceso se acentúa en la primera mitad del siglo XX, en parte por la expansión del Estado Batllista entre 1904 y 1929. En un contexto de importante expansión del sector terciario en general, la función pública ocupó al 22% de la población activa tota (Solari, El desarrollo social del Uruguay de la postguerra, 1969). Así, el crecimiento de la burocracia urbana se estructura como el principal factor de absorción de la mano de obra excedente.

El período de industrialización por sustitución de importaciones (1930-1955) constituyó uno de los momentos más dinámicos de la economía nacional (Macadar, 1995). Este proceso se concentró fundamentalmente en Montevideo y, en menor escala, en algunos departamentos del sur y litoral del país. La concentración de la industria en estas regiones también supuso una importante absorción de mano de obra y acentuó las migraciones desde el norte y centro hacia estas regiones más dinámicas (Macadar, 1995).

En segundo lugar, la información presentada en este informe evidencia importantes cambios en los patrones de movilidad desde y hacia Canelones. La principal hipótesis relativa a esta transformación es que el incremento de los flujos hacia este departamento es producto de un proceso de metropolización de la capital, fundamentalmente, en su dimensión sociodemográfica, asociada a un fenómeno de migración inter-urbana. Así, no solo se consolidó la primacía de Montevideo en el territorio nacional, sino que se observa una importante expansión de su tejido urbano hacia este departamento aledaño.

Bervejillo (2002) identifica tres grandes ciclos en proceso de metropolización de Montevideo hasta 1963. Un primer ciclo – previo a 1908 – lo constituyó la conformación de la ciudad colonial a partir de la conformación del casco montevideano y la presencia de las ciudades de Las Piedras y Pando, ambas en el departamento de Canelones. Además, se definieron dos ejes

principales de comunicación a partir de lo que luego serán las rutas 5 y 8. El segundo ciclo comienza en el último cuarto del siglo XIX, a partir de una expansión discontinua hasta los límites de Bv. Artigas, trazado en 1872. Este proceso continuó en expansión durante el período batllista y llegó hasta los años '40 del siglo XX. En este contexto, se fraccionaron los barrios populares y obreros de la primera periferia. Finalmente, el tercer ciclo, iniciado en la posguerra se caracterizó por el desarrollo de nuevas políticas urbanas que limitaron la expansión superficial de Montevideo y estimularon la densificación de su planta urbana. Uno de los fenómenos más significativos de este momento, como contracara de la contención del crecimiento de Montevideo, fue la ampliación masiva del territorio avanzando sobre los ejes de las principales rutas hacia Canelones y San José. A su alrededor se conformaron villas y fraccionamientos ocupados por sectores de ingresos bajos. La ausencia de censos entre 1908 y 1963 dificulta la caracterización de este proceso que suele ser entendido como producto de movimientos migratorios con origen en centros urbanos o áreas rurales de otros departamentos del país.

La comparación de los registros migratorios entre 1908 y 1963 presenta importante evidencia de cambios significativos en las corrientes migratorias durante el período, así como la consolidación y acentuación de algunos ya observados a principios de siglo. La distancia temporal entre los dos relevamientos supone importantes desafíos para la interpretación de estos cambios. En este sentido, aún quedan información sobre la cuál avanzar para comprender mejor estas transformaciones. Ejemplos de ello son la profundización de un análisis de la composición demográfica y la inserción laboral de la población migrante o estudios que coloquen el foco en divisiones administrativas de menor escala geográfica.



## 9. Bienestar y migración: explicaciones alternativas

*Israel Banegas González, Tabaré Fernández Aguerre y Jimena Pandolfi Milanta*

### 9.1. Introducción

“Uruguay: país de migrantes” es una etiqueta coloquial de extendido uso con importante asidero en las historias familiares próximas y antiguas; y también en la agenda de las ciencias sociales. Los dos tipos de movilidad geográfica residencial han tenido un patrón histórico de variación marcadamente distinto. La evidencia aportada por los censos de población muestran que, si bien la incidencia de los inmigrantes de primera generación se ha reducido desde el 17.3% en 1908 al 8.4% en 1963 y al 2.3% para 2011, la proporción de personas nacidas fuera de su localidad censal fue del 33%, del 33.2% y del 33.5% respectivamente. La migración interna, policéntrica en 1908 (Fernández & Banegas, 2022) se tornó abrumadoramente montevideana para 1963 tal como lo mostramos en el capítulo anterior, y se ha mantuvo con muy leves modificaciones hasta 1996. ¿Qué teorías explican estas regularidades observadas en la migración? Este capítulo tiene como finalidad discutir un marco de referencia para analizar la migración interna y su relación con el bienestar local en Uruguay entre la década de 1960 y el comienzo del siglo XXI. El concepto de “estructura local de bienestar”, concepto clave en este proyecto es desarrollado en otro documento, por lo que aquí solo haremos una referencia general. El desafío, en cambio, está puesto en explorar mediciones equiparadas en el tiempo de la migración partiendo de fuentes censales que resultan problemáticas en razón a la diferencia en los formularios y en la codificación.

La exposición se organiza en tres secciones. A esta introducción sigue una revisión esquemática de cinco tendencias demográficas que presentan descripciones y explicaciones relevantes para entender la relación entre bienestar y migración. Sigue una exposición de tres teorías que son de referencia obligada en esta materia. Finalizamos discutiendo hipótesis las teorías

## 9.2. Antecedentes sobre la demografía del Uruguay y desafíos para este proyecto

Los censos de población a lo largo del siglo XX permiten inferir dos grandes propiedades sobre la movilidad geográfica residencial de la sociedad uruguaya. La primera es que resulta asombrosamente persistente la proporción de personas nacidas fuera de la localidad censal. La segunda es que la migración interna que fuera policéntrica en 1908 (Fernández & Banegas, 2022), se tornó abrumadoramente montevideana para 1963, y se consolidó así hasta 1996 (Macadar & Dominguez, 2008).

Tal como enseñaba el sociólogo César Aguiar (1982), la migración (conjuntamente con otras variables demográficas) tiene el papel lógico de variable dependiente. En consecuencia, hecha una descripción detallada de la migración y de sus cambios entre 1908 y 1963, corresponde encuadrar este fenómeno con otras propiedades demográficas que la bibliografía destacada sobre Uruguay. En esta sección haremos una presentación que se apoya en cinco grandes tendencias demográficas: (i) un país de temprana transición y lento crecimiento demográfico; (ii) la consolidación del Gran Montevideo; (iii) el despoblamiento rural; (iv) la persistencia de las pequeñas localidades; y (v) una alta propensión migratoria. En cada uno atenderemos a la contribución que la migración podría haber tenido respecto de cada propiedad demográfica reseñada y marcaremos los desafíos específicos que asumiría este proyecto.

### 9.2.1. *Un país de temprana transición y lento crecimiento demográfico*

Un primer consenso académico refiere a la caracterización de la *dinámica* demográfica de Uruguay. Entre 1908 y 1963 el número medio de hijos nacidos por mujer se redujo a la mitad (de 6 a 3) (Pellegrino, 2010, p. 34 y 50). La esperanza de vida en Uruguay hacia 1908 era de 50 años (comparada con los 53.5, 50.4 y 41.7 de Inglaterra Francia y España respectivamente). La mortalidad en general y la infantil en particular, ya eran comparativamente menores a otros países de América Latina, y continuó reduciéndose a lo largo de las décadas, primero en Montevideo y luego en el interior. El cuadro general de estos procesos conllevó a que los estudiosos concluyeran a que Uruguay ingresó tempranamente en la primera transición demográfica, asemejándose a fines del siglo XX, y de forma notoria, al perfil de un país de Europa Occidental más que a uno típico de América Latina (Solari, 1954; Rama C. , 1959; Martorelli, 1969; Klaczko, 1981; Barrán, 1993; Pellegrino, La población y el crecimiento, 2008).

El historiador José Pedro Barrán mostró amplia evidencia en sus dos obras monumentales “La Historia de la Sensibilidad” y la “Historia de la Medicina” respecto de cómo los patrones reproductivos y sanitarios racionalizados y “modernos” fueron adoptados primero en Montevideo y luego extendidos a las ciudades del interior en el marco del “disciplinamiento”

o “civilización” de las costumbres. Por tanto, existe respaldo de importancia a la hipótesis de la homogeneidad temporal y espacial de la transición demográfica.

Sin embargo, de este primer consenso, retenemos algunos problemas particulares que deberemos explorar en este proyecto. En primer lugar, la descripción de las distintas variables demográficas no permite concluir sobre qué magnitud tuvo la heterogeneidad territorial según regiones, tamaños o tipos de localidad. Las fuentes de información no permiten desagregar tasas de natalidad y mortalidad a nivel de localidades, sólo por departamentos. En segundo lugar, la carencia de información censal debido al largo hiato entre los censos 1908 y 1963, tampoco hace posible hacer inferencias sobre la velocidad con que los nuevos patrones reproductivos se habrían extendido.

Ahora bien, hasta hace poco tiempo no se encontraban estudios que desagregaran territorialmente el supuestamente homogéneo “interior”, esto sin perjuicio que algunos estudios sobre el “desarrollo regional” mostraron departamentos demográficamente contrastantes (Veiga, 1991). Sin embargo, hay dos trabajos que nos permiten abonar la hipótesis de la heterogeneidad territorial. Con base en la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada de 2006, Varela, Fostik y Pollero (2008) evidenciaron un comportamiento reproductivo singular donde las tasas de fecundidad más altas se encontraban en las localidades pequeñas (y o en el área rural).

Más recientemente, Cardeillac, Nathan y Juncal (2018) se propusieron describir el comportamiento reproductivo (calendario e intensidad) en aquellos “poblamientos del interior” que durante el siglo XX habían sido objeto de análisis crítico: los rancheríos. Citando a Julio Castro, Daniel Vidart, German Wettstein y a Barrán y Nahúm, se enfocan a mostrar el patrón característico del límite inferior del sistema urbano y espacio social, generando tipos de localidad según el tamaño (menores de dos mil, menores de cinco mil y mayores de cinco mil habitantes) y según la vinculación con el mercado de empleo agropecuario (hogares agrodependientes y no agrodependientes). Los autores extendieron el análisis de Varela et al (2008) con los Censos de Población de 1985, 1996 y 2011, confirmando que el patrón demográfico tradicional era propio de las áreas con poblamientos menores a 5 mil habitantes y rurales dispersas. Pero también mostraron que la variable clave resultaba ser la agrodependencia: los niveles de fecundidad son sistemáticamente más elevados en las localidades que tienen mayor dependencia y vínculo con la actividad agropecuaria. A la inversa, las localidades no agrodependientes (cualquiera sea su tamaño) presentan medidas de fecundidad consistentemente menores a las observadas en aquellas agro-dependientes.

En síntesis, esta evidencia reciente sobre patrones demográficos divergentes entre las ciudades y las pequeñas localidades, habilita a preguntar si la migración, vista desde la perspectiva de ciclo de vida, no habría sido la alternativa seguida principalmente por las adolescentes y jóvenes que quieren continuar estudios, lograr su autonomía económica, demorar la

maternidad y la conyugalidad; en definitiva, un plan de vida en el que no quieren reproducir el lugar que sus madres ocuparon en la división sexual del trabajo.

### 9.2.2. *El Gran Montevideo*

Un segundo consenso bibliográfico refiere al peso, temprano y desproporcionado, que ha tenido la ciudad de Montevideo en la estructura demográfica nacional. Desde la época de la colonia, la ciudad concentraba un tercio de la población total. Esto ha tenido variaciones, con un mínimo observado al finalizar la Guerra Grande (1839-1851) con una participación próxima al sexto de la población y un máximo registrado en el Censo de 1963 con el 46% (tabla 19). Obsérvese que entre los censos de 1908 y de 1963, la población creció casi 6 veces en 55 años, un rango semejante al crecimiento observado entre 1860 y 1908, de 5 veces en 48 años.

**Tabla n°19. Población residente en la ciudad y en el Área Metropolitana de Montevideo según los Censos.**

	1852	1860	1908	1963	1975	1985	1996	2011
Población residente en Montevideo [1]	20,489	44,519	247,858	1,198,213	1,176,049	1,251,647	1,303,182	1,269,552
Porcentaje de la población del país residente en Montevideo [1]	15.5%	21.8%	21.9%	46.2%	42.2%	42.4%	41.2%	39.5%
Población en el Área Metropolitana de Montevideo [2]	NC	NC	NC	NC	NC	58.1%	57.1%	55.5%

Fuente: elaboración propia con base en datos publicados para los Censos de 1852, 1860 y 1908; procesamientos con los microdatos de los Censos de 1963, 1985 y 2011. [1] Por tal se entiende el área codificada como ciudad en la fecha respectiva [2]El cómputo sobre el AMM corresponde a lo presentado por Altmann (2016: 9 gráfico 1).

Por lo general este peso superlativo tiene una explicación histórica donde cada período generó condiciones de preminencia sobre las que se asentó un desarrollo desigual para el siguiente. Montevideo fue una de las más logradas localidades “indianas”, alcanzando con su Gobernación, una supremacía política y militar sobre las restantes fundaciones oficiales de la

Colonia, incluso aquellas fuera de su jurisdicción<sup>62</sup>. El asiento de la clase social alta, el control del comercio y de las finanzas, la jerarquía eclesiástica, y la actividad portuaria, propiciaron la instalación del gobierno de la naciente República en Montevideo sobre las bases de la antigua Gobernación homónima. Obtuvo y con casi ninguna disputa, el título indiscutido de “capital” de la novel República<sup>63</sup>.

La destrucción ocasionada por las continuas guerras civiles, entre ellas por excelencia la Guerra Grande (1839-1851) inhibieron el crecimiento demográfico y económico de otras localidades, incluso de aquellas fundadas bajo el mismo tipo que Montevideo. El Militarismo consolidó un “control territorial radial” apoyado en las comunicaciones terrestres preexistentes, en el tendido ferroviario, en la organización del ejército y en la naciente burocracia escolar. Ahora bien, este proceso no parecería haber transformado radicalmente la concentración en la capital. Conforme a lo que se aprecia en la tabla 19, la población residente en la planta urbana de Montevideo se mantuvo relativamente estable entre 1860 y 1908 en torno al quinto de la República. El gran cambio de patrón urbano se observó para 1963 donde los residentes en la capital duplicaron su peso en el país, representando el 46.2%. Dado que, en el mismo período, se habían reducido las tasas de natalidad y las de mortalidad convergían, entonces este cambio es una consecuencia de lo observado en los patrones migratorios.

Ahora bien, el crecimiento superlativo de Montevideo entre 1908 y 1963 coincide históricamente a lo que hemos examinado en los capítulos anteriores respecto del despliegue del Estado Social en el territorio. De la evidencia aportada ha quedado nítidamente clara la heterogeneidad territorial de las estructuras públicas de provisión de bienestar. Incluso en el estrato de localidades con mayor diversificación de servicios, calidad y antigüedad, las diferencias entre Montevideo y las capitales eran marcadas en cualquiera de los cinco vectores examinados. Fuera de este selecto conjunto de localidades en las que primó el “universalismo estratificado”, en otro medio centenar de localidades intermedias dentro de cada departamento, la provisión pública en salud y en educación era mínima, precaria y tal como lo muestran reportes de la época, varios rubros dependían del aporte privado local.

---

<sup>62</sup> Claramente hacia 1811, Colonia del Sacramento, Santo Domingo de Soriano y San Fernando de Maldonado.

<sup>63</sup> El Gobierno Provisorio se asentó en Guadalupe (Hoy Canelones) entre 1825 y 1828, fecha en que el Ejército Brasileño ocupante evacuó Montevideo luego de la firma de la Convención Preliminar de Paz. Posteriormente, el primer Presidente, Gral Rivera, dio pasos aunque informales, para trasladar el Ejecutivo a la Villa de San Pedro del Durazno, aunque su sucesor, volvió a concentrar todas las actividades en Montevideo. Durante la Guerra Grande, el Gobierno del Gral. Oribe se instaló en la Villa de la Restauración (luego de la Unión) a 10 kilómetros de las murallas de Montevideo, pasando a ser la capital de facto de todo el país. Sin embargo, concluida la Guerra Grande, todas las actividades gubernamentales se concentraron en Montevideo, y ya no hubo discusión sobre el asentamiento de la capital hasta el presente.

En esta heterogeneidad estructural en el territorio, el Gran Montevideo, contrastaba con mucha nitidez y era la atracción a una vida mejor. El antropólogo Daniel Vidart así lo representaba, y explicaba, en un trabajo pionero en la materia de fines de los sesenta:

*Montevideo ha crecido aluvionalmente alimentada por dos bombas de succión demográfica: ayer lo fue el desembarco de inmigrantes; hoy lo es por el acrecentamiento del éxodo del interior. Y no decimos éxodo rural pues en verdad los integrantes de las migraciones internas que abastecen el cinturón de miseria de Montevideo son, en su mayor parte, rurales desgajados del latifundio o el minifundio que han realizado su aprendizaje urbano en los arrabales de los pueblos y ciudades de tierra adentro. (Vidart, El Gran Montevideo . Enciclopedia Uruguay num. 68, 1968)*

A su vez, Vidart (1968, p. 151) argumentaba que la concentración en Montevideo durante el siglo XX había sido el resultado, entre otros factores, de los límites político-electorales que el Batllismo encontró para extender su proyecto de política social a todo el país. Tal desarrollo desigual se observa en todas las dimensiones sectoriales. En la Educación Universitaria, hasta 1987 no hubo una oferta regular y completa de programas de grado fuera de Montevideo (Jung, 2014). El tercer nivel de atención de salud (las unidades de cuidado intensivas) se crearon en Montevideo a comienzos de la década del setenta y no fue hasta finales de los ochenta que se extendieron a otras ciudades fuera de la capital. El empleo formal, indicador de eficacia reguladora de la seguridad social, ha sido atributo notorio de Montevideo, y en menor medida de las ciudades del interior. A esto contribuyó sin dudas, el rezago legislativo fruto de la transacción entre el Batllismo (urbano) y el Herrerismo (rural). La Ley N°5350 de 1915 limitó la jornada a 8 horas, pero sólo rigió para empleos urbanos; no fue hasta el año 2008 que se aprobó una Ley, la N°18441, que estableció límites y descansos semanales e intermedios en la jornada de trabajo rural.

Estas particularidades históricas y sociopolíticas se han interpretado desde la demografía y la sociología urbana como una peculiar singularidad uruguaya, un país temprana y altamente urbanizado, macro-cefálico (Rama C. , 1959; Cocchi, Klaczko, & Rial, 1977; Martínez & Altmann, 2016).

Cabe agregar, para completar la descripción que este “gran Montevideo”, tal como ya se denominaba desde los sesenta (Rama C. , 1959; Vidart, El Gran Montevideo . Enciclopedia Uruguay num. 68, 1968), no incluía meramente la ciudad capital, ni tampoco el departamento, sino también por tres con-urbanizaciones: (i) las ciudades de La Paz y Las Piedras, conectadas por el ferrocarril al norte y por la Ruta nacional 5; (ii) las ciudades de Toledo, Joaquín Suárez y Sauce, siguiendo la ruta nacional 6 y el ferrocarril del noreste a Cerro Largo; y (iii) la ciudad de Pando y los balnearios de la costa de Canelones ubicados entre la Ruta Nacional 8 y la novel (en los 60) Ruta Inter-balnearia.

*Desde hace 10 años, más o menos, los alrededores de Montevideo, situados en la aureola de los departamentos limítrofes y aún dentro de ellos, han visto surgir a lo largo de las rutas centenares, miles de construcciones modestas. Estas construcciones no se distribuyen al azar: brotan donde se efectúan loteamientos de terrenos a plazos y al cabo de un tiempo se advierte un principio de ordenación vial y funcional de los núcleos emergentes. Estas poblaciones-hongo, que se propagan velozmente en lo que hasta entonces fueran baldíos, potreros o abandonadas tierras de labranza, tienen características singulares. Las viviendas son pequeñas, generalmente construidas de bloques, revocadas con displicencia y orientadas caprichosamente. Cada una de ellas tiene su pequeño jardín, su proyecto de huerto, incluso su minúsculo gallinero. La monotonía y pobreza de las construcciones, la poca gracia de su distribución en el paisaje, la carencia de redes viales, hacen aparecer a estos conglomerados habitacionales como manchas antiestéticas en el escenario natural, otrora verde y salpicado de árboles. Sin embargo, como se extienden a lo largo de las rutas de acceso a Montevideo formando pueblos lineales es relativamente fácil su comunicación con la ciudad por medio de ómnibus interdepartamental o el ferrocarril. Aunque a veces demoren los trámites la luz eléctrica aparece al fin; primero se iluminan las viviendas y luego surge un pico aquí y otro allá, para mitigar la tiniebla que envuelve el descanso de los pueblitos-dormitorio. (Vidart, 1968, p. 155)*

Desde comienzos de los años noventa, la realidad de un área metropolitana de Montevideo (AAM) fue asumida por un nuevo tipo de enfoque centrado precisamente en el concepto de área metropolitana. Ligrone (1992) es uno de los autores que conceptualiza tempranamente este espacio radial de unos 30 kilómetros alrededor de la capital como el AMM. En los dos mil, los estudios territoriales sostienen que el AMM conforma un “sistema urbano metropolitano”, nítidamente diferenciado del resto del país en una pluralidad de indicadores (Martínez-Guarino, 2007; Martínez, Delgado, & Altmann, 2016).

En síntesis, el Gran Montevideo fue un gran factor de atracción en sí mismo al concentrar la mayor diversidad de servicios, tanto públicos como privados, a que pudiera aspirarse para llevar adelante un proyecto de vida amparado por garantías sociales.

### *9.2.3. Despoblamiento rural*

La migración interna más tematizada, tanto en la academia como en la política, fue aquella originaria de las áreas rurales. Podría decirse que la temprana emigración rural, desatada por la modernización de las estancias desde 1870, mantenida luego por el bajo nivel de requerimiento de mano de obra del modelo ganadero extendido, y la industrialización sustitutiva de importaciones, es el fenómeno de contracara a la conformación del Gran Montevideo. En consecuencia, ya para 1963 solo el 14.0% de la población residía en áreas

rurales, una incidencia marginal si se compara con el vecino Brasil que para 1960 tenía al 55.3% en éstas.

*Tabla n°20. Población residente en áreas rurales y población nacida en áreas rurales según los respectivos Censos*

	1963	1975	1985	1996	2011
Población residente en áreas codificadas como rurales por el Censo	14.0%	13.6%	12.7%	9.2%	5.3%
Población nacida en áreas rurales				10.4%	5.6%

Fuente: elaboración propia con base en datos publicados para los Censos de 1852, 1860 y 1908; procesamientos con los microdatos de los Censos de 1963, 1985 y 2011.

La explicación histórico-económica de la migración interna desde zonas rurales ha sostenido dos grandes tesis. Por un lado, Uruguay tendría una población excedentaria rural significativa desde mediados del siglo XIX debido a su estructura agropecuaria (García Acevedo, 1910 [1967]; Solari, Sociología rural nacional, 1954; Barrán & Nahum, 1979; Bereta, 2012; Moraes M. I., 2012). La Historia Económica ha puesto fuerte énfasis en el papel estructurador del tipo de producción agropecuaria de tipo extensiva, consolidada por la modernización técnica de 1870 ahorradora de mano de obra permanente, y por la incorporación a las cadenas agro-exportadoras de los frigoríficos desde inicios del siglo XX. El mercado de empleo rural sería el “gran factor de expulsión”, al decir de Aguiar (1981), que incentivaría no sólo a abandonar las estancias sino también a emigrar desde las pequeñas localidades predominantemente “agrodependientes”, y en consecuencia, llevando a su desaparición temprana.

Por otro lado, el periodo de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), aproximadamente comenzado con la Primera Guerra Mundial y extendido hasta la crisis de 1980, habría incorporado a la industria como factor de atracción, sin dejar de actuar el anterior como factor de expulsión. El diferencial salarial entre el mercado de empleo agropecuario y el mercado de empleo montevideano explicaría las decisiones migratorias al comienzo de la vida activa.

Ambas explicaciones son consistentes con algunas de las tendencias observadas casi todo el siglo XX, hasta el momento en que la Dictadura Militar abandonó oficialmente el modelo de sustitución de importaciones y adoptó uno de corte neoliberal y agro-exportador (Astori, 1982).

Sin embargo, existen atributos de las migraciones que no resultarían consistentes con las dos tesis. En primer lugar, no parecería sostenible la hipótesis que sostenga que el despoblamiento del medio rural sea causado por un angostamiento del mercado de trabajo. Un estudio reciente

mostró que con datos del Censo de 1963 se podrían identificar más de 400 localidades agrodependientes, esto es, en las que al menos el 50% de su población económicamente activa estaba ocupada en la rama agropecuaria (Fernández, Wilkins, & Biramontes, 2022). Es decir, a mediados del siglo, ya existía ese mundo “rurbano” del que Piñeiro (1999) hacía referencia a finales de los noventa y que consistía en vida urbana y trabajo rural.

En segundo lugar, lo que se observó hasta entrado el siglo XX fue un incremento en las micro localidades (menores a 300 habitantes) y no su desaparición completa. En 1908, y a partir del relevamiento hecho por Klaczko (1981), los rancheríos mínimamente eran alrededor de 100, en tanto que para 1963 al menos un cuarto de millar de localidades cumplía con las propiedades más generales atribuidas a este tipo de poblamiento. Es decir, la población no parecería haber abandonado las zonas rurales ni los empleos rurales, sin perjuicio del crecimiento *también observado* en las ciudades. Hemos mostrado en los capítulos antecedentes que ese tipo de localidades subsistió incluso a pesar de que quedó sistemáticamente excluido del bienestar, contando en el mejor de los casos, solo con una escuela primaria. De hecho, el problema de los rancheríos fue en su magnitud y el debate dado dentro de la agenda de las políticas fue también lo suficientemente importante como para que el Estado creara el Fondo para la Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (luego MEVIR) en 1967 a través de la Sección XI de la Ley 13640 (Presupuesto Quinquenal 1968-1972).

En síntesis, y tal como la sociología rural lo ha trabajado posteriormente, la interpretación más correcta sobre esta tendencia demográfica ha de ser la consolidación de microlocalidades y la conformación de núcleos “rurbanos”, más que un completo despoblamiento (Cardeillac, Nathan, & Juncal, 2018).

#### 9.2.4. *La persistencia de las pequeñas localidades urbanas y el crecimiento de ciudades intermedias*

Altman (2016) definió a las pequeñas localidades urbanas (PLU) como una de las tres grandes categorías del Uruguay urbano. Se las definía como aquellos agrupamientos de viviendas con una población menor a los 5 mil habitantes, a los que el INE atribuyó el estatus de localidad censal. Dos atributos adicionales condicionan la inclusión del poblamiento en esta categoría: no formar parte del sistema urbano metropolitano de Montevideo, ni tampoco de una conurbación de alguna ciudad mayor en el interior del país. En este estrato, luego desagrega dos grupos: las localidades entre 300 y 1500 habitantes, y las localidades entre 1500 y 5000 mil. Conforme al Censo de 2011, el autor identificó 419 localidades.

La investigación nacional ha mostrado que el comportamiento de las localidades entre los censos de 1985 y 2011 difiere según su categoría dentro del sistema urbano definido (Martínez & Altmann, 2016). Esta tendencia se desvía de las consecuencias observacionales derivadas de las regularidades más generales indicadas en los párrafos anteriores. Entre 1985 y el 2011 el mayor crecimiento ocurrido no fue en la ciudad de Montevideo ni en su Área Metropolitana

(de hecho, decrecieron levemente o se estancaron a lo máximo, tal como se puede observar más arriba). En cambio, las pequeñas localidades y las ciudades intermedias crecieron levemente en población a la vez que disminuyeron en número, dando lugar a un mayor tamaño promedio.

*Tabla n°21. Población residente en Pequeñas Localidades Urbanas según Altmann (2016).*

	1985	1996	2011
Población residente en PLU definidas con criterio a 2011	6.8%	6.6%	7.1%
Población residente en Ciudades Intermedias	35.2%	36.3%	37.4%

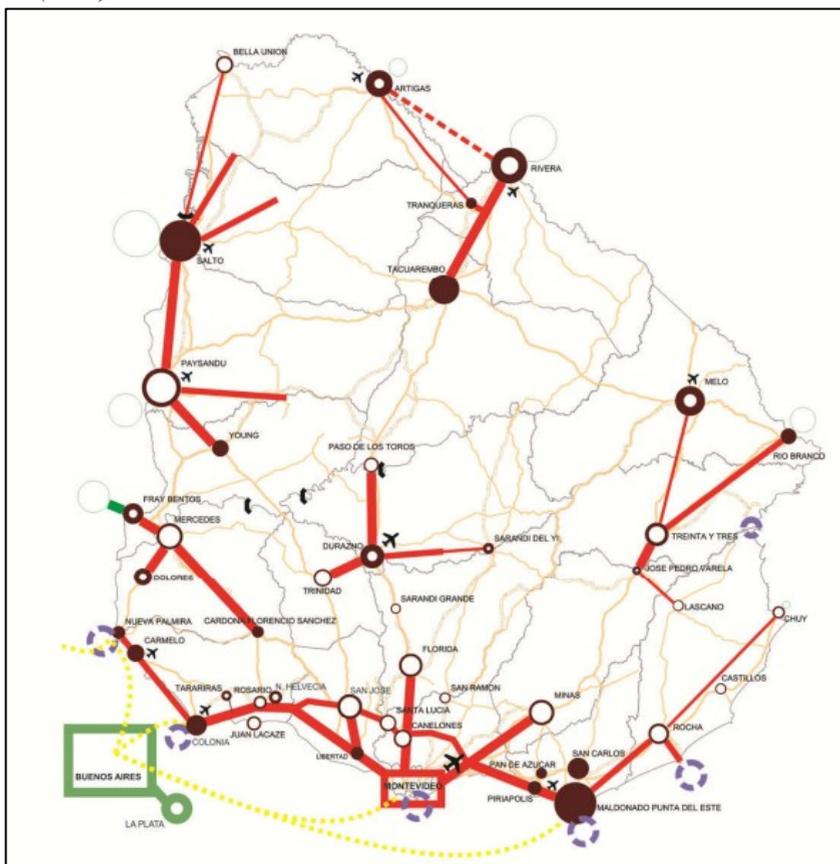
Fuente: Altmann (2016: 9 gráfico 1).

A su vez, el autor definió para 2011, a las ciudades intermedias del Uruguay (CIU) como un grupo de 43 conglomerados urbanos en que se fusionan 119 localidades identificadas por el INE (Altmann, 2016, pág. 7). Quitando de esta categoría a las capitales departamentales, quedan 24 ciudades propiamente intermedias entre los espacios capitalinos, las microlocalidades y las zonas rurales. Con base en las 617 localidades ubicadas por el Censo de 2011, casi una de cada dos constituiría esos conglomerados de CIU, lo que da idea de su importancia.

Al visualizar el mapa del autor (mapa n°17) y contrastarlos con la localización de las distintas agencias del bienestar en 1950, existe una importante correspondencia: estas CIU contaban con liceo, centros auxiliares de salud, usinas eléctricas y eventualmente, una sede la Caja de Jubilaciones de Industria y Comercio que amparaba al sector privado. Claramente, el despliegue del Estado Social en el territorio está asociado a una mayor probabilidad de consolidación de algunas localidades en este status. A la vez, la ausencia estatal podría haber implicado un factor que inhibió tal consolidación. Aun así hubo localidades que en el proceso del siglo XX fueron perdiendo relevancia como “intermediarias”: Minas de Corrales, Batlle, Cerro Chato (y en general las localidades de la vía del ferrocarril a Melo), Mígues, Carmen, Nuevo Berlín.

En síntesis, el denominado “sistema urbano” se redujo en número, sin perder participación, a través de un proceso de concentración que redujo el número de localidades intermedias en cada departamento, extendiendo la condición macrocefálica de las capitales a departamentos que al principio de siglo eran “policéntricos”.

Mapa n°17. Ciudades intermedias del Uruguay a 2011, según clasificación propuesta por Altmann (2016)



### 9.2.5. Migración fronteriza y la movilidad territorial circular

La emigración hacia localidades y municipios brasileños o argentinos próximos a la frontera fue ya un tema jerarquizado en el informe publicado del III Censo de Población de 1908 (López Lomba, 1911).

Esta idea se ha transformado en un consenso fuerte en la investigación demográfica de los últimos 20 años. Uruguay es un país donde sus habitantes tienen una fuerte propensión migratoria. Producto de la crisis económica y social primero de los años sesenta, y de la crisis política e institucional de los años setenta, el saldo migratorio sufrió una profunda reversión,

convirtiéndose Uruguay en un país de emigrantes (Fortuna & Niedworok, 1985; Macadar & Pellegrino, 2007; Koolhaas & Nathan, 2013).

El testeo de esta interpretación contra los datos censales de movilidad geográfica es complejo de realizar. Dado que las preguntas se hacen a los integrantes *presentes en el hogar*, solo se puede inferir sobre el flujo inter-departamental<sup>64</sup>. No es posible dimensionar la emigración al exterior de alguno de los miembros del hogar, ni tampoco permite testear migraciones temporales.

Dados los objetivos del Proyecto en curso, esto es un desafío a superar que requiere desarrollar estrategias alternativas. Por un lado, nuestra comprensión sobre la dinámica histórico-social de la región de la frontera entre Brasil y Uruguay (de Souza & Fernández, 2022) nos impone el desafío teórico-metodológico de estimar los flujos fronterizos para el período. Es necesario poder, aunque más no sea advertir para cada período histórico, cuál sería la dimensión de la migración transfronteriza con Brasil. Por otro lado, se hará difícil captar cambios locales ligados un proceso singular de regionalización que denominamos “balnearización” que habría transformado, fundamentalmente, a las localidades costeras del sur y del Este especialmente (Fernández T. , 2018). Octubre, mes de los censos, resulta una época del año que aún no se han producido la movilidad residencial, sobre todo femenina, que se traslada a trabajar en la temporada. A su vez, la forma de preguntar de los censos no permite captar a los varones empleados en la construcción que residen estacionalmente en los balnearios. En las dos últimas décadas y por factores tanto endógenos como exógenos, el argumento sostiene que estas localidades se habrían desarrollado sostenidamente debido primero, a la extensión de un cluster de actividades económicas estacionales ligadas al turismo, luego a la radicación temporaria contra estacionales (por ejemplo, en el sector de la construcción) y finalmente a fenómenos de residencia alterna o migración temporal de ciertos grupos sociales (v.g. jubilados).

### 9.3. Teorías explicativas de la migración

En la sección anterior, conjuntamente con lo expuesto en el capítulo sobre migración, conforman una descripción de la dinámica demográfica en la primera mitad del siglo XX. En esta sección, el objetivo es presentar y discutir la plausibilidad de un conjunto de teorías que se han desarrollado en la academia para explicar las migraciones internas.

El primer antecedente a revisar se corresponde con las “leyes de la migración” de Ravenstein formuladas entre 1885 y 1889. El segundo refiere a la teoría de la “movilidad de transición”

---

<sup>64</sup> Los censos de 1963, 1975, 1985 y 1996 fueron censos de hecho. Se interrogó a los mayores que habían pernoctado la noche anterior en el hogar empadronado.

presentada por Zelinsky en 1971. Finalizamos presentando la teoría neoclásica de la migración.

### 9.3.1. *Leyes de Ernst Ravenstein*

Las “Leyes de la migración” fueron presentadas en dos sendos artículos de 1885 y 1889 en la *Journal of the Royal Statistic Society*. Ya en ese momento, Ravenstein era un reputado geógrafo alemán miembro de la academia inglesa y se había abocado a comparar la información publicada por los censos de población levantados en Europa occidental. Con el paso del tiempo, esos textos se posicionaron como la primera y más citada teoría de la Migración (Ravenstein, 1885; 1889).

Aquí nos interesa retener los aspectos incluidos en sus “leyes”: (a) la primera delimitación operacional de la noción de migración; (b) las nociones de distancia; (c) los flujos migratorios; (d) la heterogeneidad migratoria con base al género; (e) el peso de la motivación económica. Desde este sentido, traer a colación este trabajo tiene un valor interpretativo adicional: algunas de las inferencias descriptivas presentadas por Macadar y Domínguez (2008) para Uruguay resultan aplicaciones evidentes de aquellas leyes (aunque no las referencien).

Ravenstein contribuye a la primera distinción operacional en el tema de migraciones, a la postre una de las más extensas y actualmente problematizadas (Skeldom, 2017). La migración está definida como un *cambio de residencia permanente*, resultado de un proceso de *movilidad* geográfica significativa, en el que se involucran al menos dos jurisdicciones político-institucionales, una denominada “origen” y otra “destino”. La cualificación de “permanente” es relativa y a juicio del autor, era suficiente con la expresión de la voluntad de permanecer. La movilidad debía ser “significativa” en términos de su “distancia”. La corta o larga distancia del desplazamiento ocupó en el texto de Ravenstein un papel importante tanto para clasificar tipos de migrantes como para enunciar sus “leyes”.

Ahora bien, la relación entre *distancia* y *jurisdicción* resultaba ya controversial en ese momento en la definición de la migración. Observó al autor que las jurisdicciones más pequeñas establecidas en aquel entonces, los condados, eran difícilmente comparables debido a que “una jornada de 25 millas a lo más convertía al nativo de Rutland en un migrante, mientras que un nativo de Yorkshire, para ponerse a sí mismo en la misma posición, debía viajar a lo menos 95 millas” (Ravenstein, 1885, p. 168). En su artículo, empero, analizó sucesivas tablas contemplando movimientos entre los tres “reinos” (Inglaterra y Gales, Escocia e Irlanda), entre condados y entre residencias de un mismo “pueblo” (“*town or parish*”). De hecho, una parte importante de su trabajo consistió en mostrar la migración desde los condados de Irlanda a los condados de Escocia, Inglaterra y Gales (Ravenstein, 1885, pp. 178-179).

Con base en la distancia de la movilidad clasificó las migraciones. El primer tipo lo constituyeron los migrantes *locales* conformados por quienes cambiaron su residencia dentro

del mismo “pueblo”, en analogía a lo que hoy podría ser asimilada a los “barrios”. Este tipo fue analizado para Londres únicamente por ser la única entidad geográfica para la cual estaba disponible información censal. Sin embargo, generalizó enunciando en el marco de la formación de suburbios en torno a las ciudades: “*desplazamientos de este tipo estaban sin duda en progreso también en otros pueblos del Reino Unido*” (Ravenstein, 1885, p. 182), tales como Manchester y Glasgow. Es interesante que esta movilidad conceptualizada está adelantando una primera noción sobre el proceso de metropolización.

La migración de corta distancia fue definida como aquella entre condados “dentro de un mismo reino”. Conformaba un segundo tipo de comportamiento, el cual Ravenstein desagregó en dos: condados limítrofes, y condados no limítrofes. Esta distinción, de nuevo, está fundada, sobre todo, en la *distancia* que se debía recorrer para cambiar de residencia. De esta conceptualización surge su primera “regla” o “ley”: “*los migrantes se contentan por ir una muy reducida distancia de su hogar de origen*” (Ravenstein, 1885, p. 182). Este tipo de migrantes fue denominado “de corto viaje” y fue generalizada luego más allá de si esta migración implicaba cambios de condado o también entre Reinos (como en el caso del desplazamiento desde condados de Irlanda a los condados vecinos, pero de Escocia, Gales e Inglaterra).

La distancia y la proximidad entre origen y destino dio lugar a su segunda “ley” relativa al modo de migración “paso a paso”, que según el autor, conformaría el patrón general de las corrientes migratorias identificadas en el Censo de 1881. Al formularla, sin embargo, no solo contempló la proximidad entre el origen y el destino, sino que agregó dos propiedades adicionales: (a) la estructura económica de cada localidad contrastando entre rurales e industriales; y (b) el transporte terrestre o marítimo. Así planteaba que:

*Los habitantes del campo que rodean inmediatamente una ciudad, de rápido crecimiento, acuden a ella; los vacíos así dejados en la población rural son llenados por inmigrantes de distritos más alejados, hasta la fuerza de atracción de una de nuestras ciudades en rápido crecimiento hace que su influencia sentida, paso a paso, hasta el rincón más remoto del Reino. Los migrantes empadronados en un determinado centro de absorción, en consecuencia, crecerá menos con la distancia. proporcionalmente a la población nativa que los provee; y un mapa que muestre por matices el proceso de reclutamiento de cualquier pueblo debe claramente demostrar este hecho. Que este es realmente el caso se encontrará consultando los mapas 3, 4, 8 y 9. Estos mapas muestran al mismo tiempo que las facilidades de comunicación pueden compensar con frecuencia las desventajas de la distancia. (Ravenstein, 1885, p. 199)*

La relación inversa postulada entre distancia y proporción de emigrantes (sobre total de nacidos en cada ciudad de origen) sobre una ciudad receptora ha sido una de las más frecuentes

leyes examinadas. Sin embargo, lo que parece más interesante desde el punto de vista teórico no es la expresión algebraica de la relación postulada, sino la conceptualización de esta migración de un proceso “etapa a etapa”, que opera generando desequilibrios sucesivos en forma radial y en cadena hacia los condados circundantes.

Los *migrantes temporarios* conforman otro tipo propuesto por el autor. Típicamente identifica aquí a los soldados y a los marinos (civiles o militares), a los estudiantes que asisten a las ciudades universitarias, pero también ubica aquellos trabajadores temporarios o estacionales, en particular de las cosechas agrícolas. Al pasar, también menciona aquí a los trabajadores de los “sitios de recreación”, es decir, a los emergentes balnearios de aquel momento (Ravenstein, 1885, p. 183).

Conjuntamente con los tipos de migrantes, el autor distinguió las localidades en dos clases: dispersión y absorción. Las primeras se identificaban porque la razón entre la población residente en el Censo y la población nacida en ella era menor a la unidad. En las segundas, la razón era mayor a la unidad. La dispersión fue descrita con los ejemplos de los condados de Dublin, Devon-Cornwall y Pertshire. Para la absorción, solo ejemplificó con el condado de Warwickshire, en los Midlands. En las tablas de análisis mostró la distribución de la población residente (o expulsada) considerando cinturones sucesivos de distancia desde el origen al destino, aplicando su ley de distancia.

Esta distinción entre tipos de localidades, y la conceptualización de “migraciones en etapas” le permitió conceptualizar a las migraciones como “corrientes de emigración” identificables en sus mapas. Además, avanzó sosteniendo que existían “contra-corrientes de inmigración”.

Además de describir los tipos de migrantes y los tipos de localidades, le dedicó una atención particular a la migración femenina, sosteniendo que “*la mujer es una migrante mayor que el varón. Esto puede sorprender aquel que asocia a las mujeres con la vida doméstica, pero los números del censo claramente lo prueban. No solamente las mujeres migran desde los distritos rurales a los pueblos en búsqueda de servicio doméstico, sino que ellas migran más frecuentemente a los distritos manufactureros, y el taller es un rival formidable a la cocina y el lavadero*” (Ravenstein, 1885, p. 196). Esta migración femenina se cumplía según el autor en Escocia e Inglaterra y Gales, pero no en Irlanda, donde se observaba que el movimiento migratorio estaba siendo de la familia completa, y no meramente de uno de sus integrantes. A su vez, observaba que las mujeres migrantes tendían a radicarse en los condados vecinos al condado de nacimiento en una proporción mayor que los varones, siendo la relación a la inversa entre los condados más alejados. Con base en esto, enunció otra regla: “*más mujeres que varones dejan el condado en el que nacieron para buscar empleo en otro condado del mismo reino, pero más varones que mujeres dejan el reino de nacimiento hacia otro de los reinos hermanos*” (Ravenstein, 1885, p. 197).

Para concluir conviene explicitar un debate epistemológico que ha acompañado a la difusión de las leyes. Desde el punto de vista lógico, las leyes de Ravenstein estrictamente están constituidas por enunciados generados a través de generalizaciones empíricas obtenidas mediante el cómputo de diferente tipo de estadísticos, en principio con base en el Censo del Reino Unido de 1881. A raíz de esta base empírica, su aporte está sujeto a importantes controversias. Zelinsky (1971) al desarrollar su propia teoría, señaló que aquellas inferencias estaban vagamente relacionadas entre sí, y principalmente, con otras teorías generales de la sociedad. Wright y Ellis en su capítulo sobre el aporte de la Geografía al estudio de las migraciones, enfatizan la vigencia del legado de Ravenstein mostrando cómo sus leyes han sido la base de desarrollos posteriores, incluidos los del propio Zelinsky (Wright & Ellis, 2016). Desde su misma presentación, hay un debate (epistémico) sobre la pretensión *legal* de sus argumentos; sin embargo, es interesante saber que el propio autor explicita sus dudas: “*Soy perfectamente consciente —escribió— de que nuestras leyes de población, y las leyes económicas en general, no tienen la rigidez de las leyes físicas, estando como están constantemente interferidas por la acción humana*”.

En síntesis, las leyes migratorias identifican como causa fundamental y no mitigable de la migración, a las diferencias en el desarrollo entre los territorios. La intensidad, la dirección de la migración y la distancia a recorrer puede modificarse. Pero no la disposición a evaluar esos diferenciales de bienestar y elegir migrar. El autor sintetizó los sucesivos y destallados análisis de origen/destino en un enunciado general que hacía del motivo económico el principal: “*No admite duda que el llamado por trabajo en nuestros centros industriales y comerciales es la primera causa de las corrientes migratorias que ha sido objeto este trabajo trazar*” (Ravenstein, 1885, p. 198).

### 9.3.2. *La teoría de la movilidad de transición*

El geógrafo estadounidense Wilbur Zelinsky publicó en 1971 “La hipótesis sobre la transición de movilidad” que se transformó en un clásico para el estudio de las relaciones entre la migración y el desarrollo de una sociedad (Lucas, 2014).

*El progreso de una comunidad hacia el estado de desarrollo avanzado puede medirse por su control sobre la energía, las cosas y el conocimiento, tal como se ejerce tanto individual como colectivamente, y también por el logro de la movilidad personal, es decir, una gama cada vez mayor de opciones para localizar y modelar la vida de uno. (Zelinsky, 1971, p. 222).*

Esta hipótesis a su vez consistió en una elaboración teórica de sendas “leyes de la migración” de Ravenstein.

La observación de niveles crecientes de “movilidad territorial” sería, por tanto, una consecuencia de la modernización de la estructura productiva (industrialización, liberalización

del mercado de trabajo, pago por productividad). Zelinsky (1971) innovó teorizando sobre la base de evidencia disponible de varios países, que tal relación, además, tendría la forma de una “U” invertida: la migración se incrementaría una vez que la economía comienza a generar incrementos en el ingreso per cápita hasta alcanzar un umbral de bienestar generalizado, donde la migración tendería a reducirse. Esto se debería a que la movilidad de transición no era solo la consecuencia de la modernización económica, sino también de la transición demográfica. La hipótesis ha sido innumerables veces testeada (Clemens, 2014) aun cuando no existe evidencia concluyente que permita descartar una u otra dirección causal (Lucas, 2014).

La hipótesis de transición de movilidad resulta interesante por su integración con una teoría evolutiva de la sociedad, análoga a la que presentara el economista Walt Whitman Rostow (1960). Zelinsky tipifica una historia en cinco estadios de la movilidad territorial articulados a la transición demográfica. Cada uno se caracteriza por la frecuencia, la duración, las distancias, las rutas, los orígenes y los destinos de los movimientos. En particular, el estadio de la “sociedad de la transición temprana” se caracterizaría por un importante incremento de la migración rural-urbana así como también una importante migración orientada a las fronteras de colonización dentro del país, una importante inmigración de trabajadores calificados, técnicos y profesionales de países más avanzados. Desde el punto de vista de la primera transición demográfica, estas sociedades presentarían un importante declinar de la mortalidad, pero mantienen altos niveles de natalidad, lo que conllevaría a un incremento poblacional importante (Zelinsky, 1971, p. 230).

Uruguay es un caso interesante para contrastar la teoría. Los elementos descritos en la sección anterior, permitirían ubicar al Uruguay en el estadio de la transición temprana de aplicarse los criterios de Zelinsky (1971: 234-236). En consecuencia y de conformidad con la teoría, para ese tiempo, la movilidad territorial en el país, que debió haber sido reducida para 1908, se habría incrementado conforme la industrialización avanzó a lo largo del Batllismo. Esto es en parte principal de lo que hemos reportado en el capítulo anterior para 1963.

Sin embargo, al menos contemplando la estructura territorial de bienestar descrita en los capítulos 3 al 7, se podría conjeturar que la migración hallada *excede* tanto en volumen como preminencia y saldos a lo esperado por la teoría de la utilidad económica. ¿Por qué no se observa un saldo migratorio menos adverso en ciudades industriales como Paysandú o Juan Lacaze? ¿Por qué ciudades con muy baja participación de la industria en el mercado de empleo como Salto, Maldonado, Rivera, o Tacuarembó tienen tasas interanuales de mayor crecimiento que las ciudades industriales?

Las direcciones migratorias, más que empujadas por la utilidad económica, parecerían haber estado empujada por algo ya insinuada más arriba: la posibilidad de orientar el proyecto de la propia vida con mayores libertades respecto a las expectativas sociales entre otras cosas, sobre el papel de la mujer en la división del trabajo sexual y en el cuidado.

### 9.3.3. *Teorías neoclásicas de la migración interna*

Los planteamientos clásicos de la migración interna, tanto en las clásicas Leyes de Ravenstein, como en Zelinsky, se centraron en la hipótesis general de que los diferenciales de desarrollo entre regiones llevan a un desbalance de factores económicos (capital, salarios) que provocan el desplazamiento principalmente de personas en actividad (tanto varones como mujeres). De estas teorías se derivó luego una interpretación que remarcó el predominio de los factores económicos sobre otras motivaciones. De ahí que tanto el desarrollo de nodos industriales, como mercados intensivos en mano de obra, resulten en polos de atracción de mano de obra. En conclusión, habría de observarse una relación entre migración y desarrollo de tipo positiva mas no lineal, ya que son los centros más desarrollados los que concentran el capital y una mayor demanda laboral.

Si bien estos planteamientos estructurales permiten relacionar el desarrollo regional con la migración, es necesario identificar factores que den cuenta de dimensiones en comportamientos migratorios que escapan la explicación macroeconómica agregada. Esto es tanto indagar por las decisiones de los individuos para migrar, como proponer explicaciones sobre la distribución de la migración en el territorio a partir de colectivos humanos con rasgos étnicos, culturales, geográficos comunes.

La incorporación de la perspectiva económica neoclásica para explicar la migración tenía como cometido vincular los factores macroeconómicos y estructurales de la migración con una explicación microeconómica. Es decir, explicar la decisión de migrar. La unidad de análisis pasa de regiones a individuos, y el reto metodológico se torna en vincular el supuesto de equilibrio de los factores económicos que está detrás de las teorías de desarrollo y que lleva a una homologación de salarios entre región receptora y región expulsora, así como a una estabilización de flujos migratorios.

Ya que la migración a nivel macro se explica por diferencias regionales en los mercados de trabajo, que se traducen en diferencias salariales (Todaro & Maruzko, 1987), la explicación neoclásica a nivel micro debe igualmente retomar el argumento del desequilibrio de los factores. Es así como se explican las decisiones individuales de migrar a partir de un análisis costo-beneficio del emigrante potencial (Borjas G. , 1989; Borjas G. J., Immigration and self-selection, 1991; Todaro, 1976). El emigrante realiza un cálculo de futuros ingresos netos positivos a partir de evaluar las diferencias salariales (Borjas G. J., Immigration and self-selection, 1991). Así, las diferencias regionales y de mercados son interpretadas por el individuo para migrar a zonas con mejores salarios. Este movimiento de trabajadores eventualmente hará que la demanda y oferta de mano de obra equalice el retorno del factor (salario) y se logre una convergencia en el desarrollo de las regiones. Es aquí donde logra la explicación neoclásica vincularse con las explicaciones macroeconómicas.

Es evidente que esta explicación de la migración es una aplicación directa del paradigma neoclásico de la economía. Lucas incluso argumentó, con sobrado optimismo, que el poder de la modelización neoclásica podía mostrarse al explicar los flujos migratorios en EE. UU. y Australia como consecuencia de la movilidad de factores y su diferencial en precios (1988: 6). La migración entonces desde esta perspectiva es un acto individual, espontáneo, voluntario y de maximización de ingreso neto esperado. El individuo es un actor racional que maximiza su utilidad, que se enfrenta a un mercado laboral dualista con información perfecta y con movilidad perfecta de factores.

Extensiones de la explicación neoclásica han llevado a proponer un conjunto de hipótesis basadas en la perspectiva del capital humano (DaVanzo, 1983). Esta perspectiva se separa de la modelización neoclásica de la maximización de ingreso para incorporar otros elementos de valuación de beneficios de migrar, así como los costos directos e indirectos de realizar el desplazamiento (Sjaastad, 1962). El migrante evalúa su decisión de migrar como una inversión que redituará en habilidades y competencias que no tendría acceso en su lugar de origen. Su cálculo lleva a valorar que los costos presentes serán recuperados en el futuro con mayor productividad (Todaro & Maruzko, 1987).

Migrar implica costos directos e indirectos que deben ser contrastados con los posibles beneficios futuros. Por ejemplo, los costos de transportación y mudanza y los costos derivados de la adaptación a punto de destino –idioma, reglas, cultura (Massey et al. 2000: 27-28). De ahí que se incorporen además de indicadores de capital humano a la modelización de la migración se incorporan determinantes comunes del marco analítico de Ravenstein (1885), como lo son las distancias a los lugares de destino, infraestructura de comunicaciones e indicadores de la demanda laboral. La perspectiva de capital humano, si bien, sigue el marco neoclásico, permitirá no solo avanzar en la explicación sobre cuándo y dónde migrar, también llevarán a avanzar explicaciones sobre la inserción laboral en el lugar de destino, las probabilidades de migración de retorno, y las probabilidades de inserción diferenciadas por características sociodemográficas.

La explicación neoclásica de la migración no ha estado exenta de críticas. En primer lugar, la crítica interna se ha centrado a los supuestos que sostienen el paradigma neoclásico. Al supuesto de que individuo toma decisiones racionales con información perfecta sobre los mercados laborales, se le debe agregar que no existen restricciones, económicas o sociales, en la movilidad de los factores. Además, se debe asumir que los trabajadores tienen gustos y cualificaciones homogéneas. Asumir lo anterior, omite la experiencia previa de los trabajadores, vía la especialización, así como las diferencias en características sociodemográficas de los contingentes de migrantes.

Solamente así, tanto la explicación micro como la explicación macro podrían concluir que en el largo plazo habría una convergencia en el desarrollo (igualación de salarios, inversión en

capital) en las regiones de origen y destino, así como una estabilización de los flujos migratorios. Sin embargo, que el sistema se mueva hacia un equilibrio a partir de la movilización de los factores (capital, trabajo) puede ser cuestionado de la observación sobre los perfiles de los individuos con experiencia migratoria y los que se quedan en su lugar de origen. Son los individuos con capacidad de asumir los costos de la migración los que emigrarán y quedarán los individuos con menores recursos. Esta emigración provocaría un vaciamiento del capital humano de la región expulsora lo que llevaría hacia una espiral de déficits en capital humano, o una trampa de pobreza (Cormac & O'Rourke, 1997), en lugar del equilibrio en la oferta y demanda de mano de obra que predice la explicación neoclásica.

Otras investigaciones sobre migración desde otras disciplinas sociales han identificado los límites de la explicación neoclásica y han llevado a replantear la relación entre desarrollo y migración. La decisión de migrar no puede ser explicada solamente en términos económicos, en una valuación de ingresos reales netos. Entre el cúmulo de variables no económicas que inciden en la decisión de migrar (por ejemplo, eventos catastróficos ambientales o seguridad en el lugar de origen), cabe señalar la misma inercia migratoria, búsqueda de mejores servicios públicos (hospitales, escuelas) (Gustavus & Brown, 1977), o calidad de vida (Cebula, 1979; Cadwallader, 1993). La hipótesis general de este conjunto de trabajos es que los flujos migratorios se dirigirán a espacios con menores externalidades negativas. Sean estas regiones con mejor infraestructura u oportunidades laborales.

El individuo enfrenta tanto restricciones económicas, como institucionales en la evaluación de las opciones para migrar. De ahí que la distribución heterogénea de oportunidades de empleo en el territorio, así como restricciones a capital (desarrollo inmobiliario, comercial, industrial), determinarán los movimientos poblacionales. En particular, para Cadwaller, (1993), desde una visión institucional, considera que las decisiones del sector público, no siempre con una lógica económica de eficiencia, a partir de la implementación de políticas públicas, sean estas de poblamiento, transporte, servicios públicos, lo que va a afectar tanto el movimiento de capital como de trabajadores.

Estas críticas a la perspectiva neoclásica han llevado a replantearse la migración laboral a partir de un nuevo conjunto de hipótesis que cuestionan la idea de la decisión individual, la maximización de ingreso, e incorporan la contextualización social de decisión de migrar en lo que se ha denominado nueva teoría económica de la migración (Stark, *The migration of labor*, 1991; Stark & Bloom, 1985). Los individuos están insertos en familias y estos en comunidades, donde la decisión de migrar debe ser vista no solo como un cálculo individual, si no como un cálculo (del núcleo familiar o comunidad) colectivo de, primeramente, minimización de riesgos y después de maximización de ingresos. Lo anterior aporta a la explicación de por qué se observan perfiles poblacionales diferenciados en la migración laboral. Por ejemplo, la decisión familiar sobre qué miembros del hogar podrán migrar, el destino, como decisiones colectivas sobre transferencias a los hogares (remesas) y su uso.

Al incorporar un colectivo dentro de la toma de decisiones sobre migrar, el cálculo de costos y beneficios se realiza en términos relativos respecto a la comunidad. Ya no es solo la maximización de ingreso del individuo, ahora se toman cuenta el conjunto de fuentes de ingreso familiar para realizar evaluaciones de diversificación de fuentes de ingresos que minimicen riesgos. La migración, entonces, puede no traer un aumento en los ingresos del hogar, pero funciona como un mecanismo que protege contra eventualidades económicas.

El estudiar el papel de los colectivos en la migración no solo impactó, como se ha señalado, la forma de entender la formación de decisiones de migrar. También permitió estudiar el papel de las redes sociales en el lugar de destino, como determinante individual de inserción laboral, su papel para sostener el flujo migratorio en el tiempo y como determinante de formación de enclaves. De ahí que fue posible trabajar bajo supuestos de información incompleta y restricciones a la movilidad de factores que permitieron la formulación de nuevas conexiones entre el enfoque macro y el enfoque micro fuera del paradigma neoclásico.

Este capital social constituido en redes en el lugar de origen y el lugar de destino permiten a los posibles migrantes reducir costos de información y viaje, lo que se traduce en menores riesgos. Esto último se conecta a menores costos de adaptación (idioma, costumbres) en el lugar de destino, y permite la transferencia de información y remesas entre comunidades. Massey et al (1993) proponen que el uso de redes sociales, conceptualizada como la relación entre migrantes y no migrantes en las áreas de origen y destino, mediante lazos, ya sean familiares, de amistad o de origen común, generan una mayor probabilidad de emigrar con costos más bajos que si no se contara con este capital social, lo que a su vez aumenta los rendimientos esperados de la decisión de emigrar.

Las redes de migrantes permiten aumentar los rendimientos netos al poder utilizar los lazos débiles (Grannoveter, 1973), para conseguir empleo en el lugar de destino. Si es en el enfoque neoclásico es el capital humano lo que permite que un migrante consiga un empleo, es el capital social lo que le permite conseguir empleos con mejores remuneraciones y estabilidad (Portes, 2001). Esto se debe a que con el fortalecimiento de las redes entre las comunidades se logra una concentración de migrantes que comparten menores costos de transacción en la búsqueda de empleos y logran consolidarse en sectores económicos específicos. Algunos autores (Borjas G. J., 1994; Benencia, 2005) han propuesto el término de capital étnico para definir a aquellas concentraciones de migrantes que comparten un uso intensivo de sus redes sociales y un perfil cultural y étnico común. Durand (2016) identifica que son las redes sociales el factor determinante que explica la concentración geográfica de migrantes mexicanos en EE.UU. Para el autor, estas redes sociales se formaron y consolidaron a partir del desarrollo ferroviario estadounidense.

Una dimensión más a considerar en el estudio de la migración interna está vinculada a la disciplina demográfica. Como se mostró en los diferentes marcos analíticos, tanto

individuales, como de hogares, además del cálculo de ingresos futuros o inversión en capital humano, los migrantes incorporan una valoración de externalidades tanto positivas (condiciones y calidad de vida) como negativas. Estas externalidades estarán directamente relacionadas con el ciclo de vida de los hogares (Corgeuau, 1984; Rogers & Castro, 1984; Baccaini, 1994). Tanto el peso que tiene la comunidad de origen, las redes en el lugar de destino, como la estructura etaria del hogar determinará las trayectorias de experiencia migratoria. Por ejemplo, en hogares con miembros en edad de trabajar, se privilegiarán destinos con mayor demanda laboral. Mientras que hogares con miembros en edades tempranas los destinos de migración serán aquellos con condiciones percibidas de seguridad tanto de desplazamiento como de crianza.

El desarrollo de los marcos analíticos aquí esbozados muestra cómo al conjunto de determinantes económicos individuales de la decisión de migrar se han incorporado elementos que apuntan a una valoración tanto laboral, como de servicios públicos, de redes de apoyo y del ciclo de vida en el que se encuentre el migrante. Es por esto por lo que, la comprensión del fenómeno de la migración interna debe trascender la explicación meramente de diferenciales de factores económicos para dar cuenta de factores contextuales, espaciales, institucionales, demográficos y socioeconómicos que inciden en la dirección e intensidad de los flujos migratorios.

## 9.4. Síntesis y conclusiones

En un país que ha realizado tempranamente la transición demográfica, la migración (tanto interna como externa) se mantiene como el cambio poblacional más visible sobre el cual es posible testear los impactos que pudieran haber tenido el heterogéneo despliegue del “Estado Social” en el territorio desde el comienzo del siglo XX. Este capítulo nos ha permitido al respecto esbozar

En la sección segunda hemos presentado un resumen de tendencias significativamente persistentes en el largo plazo de concentración creciente de la población en el Gran Montevideo (hasta 1985), en el Área Metropolitana (desde 1996), en alguna de las capitales y en algunas ciudades intermedias, conformando una sociedad urbanizada. Esto ha sido avalado por un detallado análisis en el capítulo 8 de la migración interna y del notorio cambio de dirección a Montevideo ocurrido entre 1908 y 1963. Nuestro explanandum se expresa en dos variables dependientes en el estudio: la experiencia de haber migrado tomada en general, y la experiencia de migrar a Montevideo o a una ciudad intermedia, frente a no haber migrado, esto examinado para quienes nacieron fuera de la capital de la República.

### 9.4.1. Teorías explicativas

El explanans que hemos delineado es tanto en determinantes como en forma funcional más complejo de recortar. En términos generales, hemos observado que las teorías que se apoyan

en Ravenstein o en Zelinsky, permiten explicar mejor la migración a principios de siglo, pero el capítulo 8 ha mostrado ya evidencia que podría ser inconsistente con las hipótesis más sencillas derivadas de aquellos. Veamos qué ajustes o correcciones requieren estos modelos.

En primer lugar, las teorías sobre la migración expuestas, desde Ravenstein hasta las neoclásicas, podría decirse que conceptúan la migración como una consecuencia de un *desequilibrio*. Hemos discutido que si bien la primera operacionalización de esta noción ha sido la distribución desigual del ingreso, esta ha sido criticada por no contemplar otros aspectos del bienestar que no tienen que ver con el mercado de trabajo. Aquí está en parte, la novedad que este proyecto de investigación de plantea.

En segundo lugar, la relación entre los diferenciales de ingreso (o más generalmente del bienestar) no parecerían ajustarse a una función lineal sino cuadrática, de “U” invertida. La ausencia total de bienestar no determina la más alta probabilidad de migrar, sino un nivel intermedio. La migración se desata cuando cierto umbral se ha traspasado y a la vez, habría un límite superior en la curva, traspasado el cual, la probabilidad se reduciría. Por ejemplo, la extensión de la teoría del capital humano haría esperable que migrara aquel joven que ha completado exitosamente la Primaria pero no el que ha fracasado en este primer nivel educativo. El modelo a ajustar por lo tanto, debería contemplar un control por nivel educativo logrado y por edad en que se produce la migración, esperando que la probabilidad sea menor conforme la mayor edad de la persona y mayor conforme más alta es la educación lograda en la localidad de origen. La migración acompañaría el ciclo de vida, en particular, la transición al mercado de trabajo. Un problema difícil de sortear respecto de esta hipótesis tiene que ver con las fuentes: los censos no han registrado información sobre ingresos en ninguna de los levantamientos, y no se cuentan con tal información sino hasta 1990 con las encuestas de hogares.

Un tercer tipo de explanans tiene que ver ya no con desequilibrios de ingresos, sino con la propia transición demográfica expuesta en la sección respectiva. Tal como ha quedado documentado, hasta 1996 el rezago en las pequeñas localidades podría ser invocado como desencadenante de la migración entre mujeres jóvenes que buscan no reproducir en sus vidas el papel que sus madres tuvieron en la división del trabajo sexual y en las tareas de cuidado. Por tanto, la migración tenía una mayor propensión de ocurrir no solo en la tradición a la adultez, sino entre las mujeres más que entre los varones. Esto tendría asidero incluso en alguno de los enunciados de la teoría de la movilidad de transición de Zelinsky (1971), interpretada como un modelo macrosocial, histórico estructural, y no como un modelo utilitarista.

Un cuarto tipo de explanans, esbozado al final de la sección anterior, se aparta de la teoría neoclásica de la migración laboral y entiende la migración como una decisión colectiva, de minimización de riesgos y diversificación de ingresos familiares. La emigración es una

emigración por redes. Existen pocas referencias en la bibliografía sobre Uruguay al respecto, pero cabría esperar que si la migración es una decisión estratégica del hogar, hubiera heterogeneidad de comportamientos dentro de un mismo hogar. Esta hipótesis es poco viable de testearse dada las restricciones que se encuentran en la forma de preguntar por migración que han implementado los censos uruguayos.

#### 9.4.2. *Visión dinámica en la explicación*

Ahora bien, en un estudio que se propone una visión de “larga duración” (Braudel, 1957), con tres momentos clave (1963, 1985 y 2011), es posible replantar los problemas de la explicación en forma *dinámica*. La variable dependiente migración en el momento “ $t=1$ ” podría tener el papel de variable independiente agregada en el momento “ $t=2$ ”. Este cambio en el papel lógico y a un modelo auto-regresivo, tendría tres fundamentos.

En primer lugar, es discutible si hasta cuánto y con qué niveles, la migración podría contribuir a corregir los desequilibrios inter-regionales de factores tal como se podría pensar con base neoclásica; o, por el contrario, a la migración ya en un papel lógico de variable independiente, podría consolidar una distribución desigual. Los antecedentes muestran que el peso de la reproducción biológica de la sociedad uruguaya ha estado persistentemente en las pequeñas localidades, por lo que no habría posibilidad de que el desequilibrio de factores, al menos en *nueva* fuerza de trabajo, se hubiera de corregir. A su vez, la ausencia de cohortes de edad jóvenes en estas localidades *desincentiva* la localización de prestaciones sociales propias de esas edades, como por ejemplo, educación media superior o salud materno-infantil, para no hablar de la inversión en vivienda social, que desde la creación de los programas en 1937, apuntaron a familias de trabajadores. En síntesis, sólo cabría esperar la reducción poblacional de estas pequeñas localidades y en estos tramos etarios como un fenómeno persistente, de una generación a otra, hasta contar con pueblos vacíos, envejecidos.

En segundo lugar, y postulando una más decidida perspectiva de ciclo de vida en la migración o incluso desde una teoría de capital humano, cabría esperar que una ciudad con educación universitaria concentraría progresivamente aquel sector de la población joven que persigue un plan de vida profesionalista. La migración juvenil sería, en términos agregados, un indicador del hecho social en sentido de Durkheim: una corriente moral de opinión que ejerce influencia en la conducta con un peso normativo (Durkheim, 1893[2000]).

En tercer lugar, una alta migración local en un momento “ $t-1$ ” podría tomarse como informativa de redes familiares transterritoriales, donde una generación adulta que emigró puede incentivar la decisión de los más jóvenes (vía información, subsidios y reducción de incertidumbres). Emigrar a Montevideo, al contrario de lo que podría haber sido a comienzos del siglo XX, ya no sería un comportamiento de alto riesgo: las comunicaciones han mejorado (en costos y en tiempos) pero también porque hay anfitriones familiares en el destino. Esta hipótesis requeriría no solo incluir como variable antecedente la tasa de emigración local en el

momento “t-1” sino también, un indicador que represente el peso de los connaturales en las localidades de destino, típicamente, las capitales y Montevideo.



## Bibliografía de referencia

- Abal Oliu, E., & Ezcurra Semblat, I. (2005). *De las lanzas a las leyes: el Partido Nacional y la cuestión social*. Montevideo: De la plaza.
- Acevedo, E. (1933). *Anales Históricos del Uruguay. Tomo I*. Montevideo: Casa A. Barreiro y Ramos S.A.
- Administración General de las Usinas Eléctricas y Teléfonos del Estado. (1962). *UTE 1912-1962*. Montevideo: UTE.
- Aguiar, C. (1982). *Uruguay: País de emigración*. Montevideo, Uruguay: EBO. Obtenido de Cesar Aguiar: Política y sociedad en Uruguay. Recopilación de trabajos: <https://cesaraguiar.org/uruguay-pais-de-emigracion.php>
- Aguirre, R. (2003). Ciudadanía social, género y trabajo en Uruguay. *Revista Mexicana de Sociología*, 815-833.
- Alonso Criado, M. (1879). *Colección Legislativa de la República O. del Uruguay. Tomo V, apéndice I*. Montevideo: Imprenta Rural.
- Alonso, R., & Demasi, C. (1986). *Uruguay 1958-1968. Crisis y estancamiento*. Montevideo: Editorial Banda Oriental.
- Altmann, L. (2016). Pequeñas localidades en Uruguay. Evolución de datos censales 1985-2011 y aproximación al protagonismo en el Sistema Urbano Nacional. *XI Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales del Comité Académico de Desarrollo Regional. Asociación de Universidades del Grupo de Montevideo*. Salto: Instituto de Teoría y Urbanismo, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de la República.
- Alvarez Lenzi, R. (1973). *Fundación de centros poblados en el Uruguay*. Montevideo: Facultad de Arquitectura, Universidad de la República.
- Araújo, O. (1911). *Historia de la escuela uruguaya*. Montevideo: DGIP.
- Arias, C. (2018). Gobiernos reformistas en Uruguay 1947-1958: ¿profundización de la democracia en los inicios de la Guerra Fría? *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*(mis en ligne le 05 octobre 2018). doi:<https://doi.org/10.4000/nuevomundo.72965>
- Aristondo, G. (2005). La legislación sobre vivienda social en el Uruguay del siglo XX. *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*.

- Asociación de Ingenieros del Uruguay. (1939). Contribución a la Resolución del Problema de la Vivienda Popular. *Revista de ingeniería*, 299-329.
- Astori, D. (1982). *Neoliberalismo y crisis en la agricultura familiar uruguaya*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Azar, P. (2020). *Politics as a determinant of primary school provision: The case of Uruguay, 1914-1954*. FCEA, IECON. Montevideo: IECON.
- Azar, P., Bertino, M., Bertoni, R., Fleitas, S., García, U., Sanguinetti, C., . . . Torrelli, M. (2009). *¿De quiénes, para quiénes y para qué? Las finanzas públicas en el Uruguay del siglo XX*. Montevideo: Comisión Sectorial de Investigación Científica y Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de la República; Dirección General Impositiva del Ministerio de Economía y Finanzas; Editorial Fin de Siglo.
- Baccaini, B. (1994). Comportements migratoires et cycles de vie. *Espace, Population, Société*, 12, 61-74.
- Baracchini, H. (s-d). *Historia de las comunicaciones en el Uruguay*. Montevideo: Instituto de Historia de la Arquitectura, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República.
- Barrán, J. P. (1992). *El poder de curar. Medicina y sociedad en el Uruguay del novecientos Tomo I*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Barrán, J. P. (1993). *Historia de la sensibilidad en el Uruguay. Tomo 2. El Disciplinamiento (1860-1920)*. Montevideo: Editorial Banda Oriental / Facultad de Humanidades, Universidad de la República.
- Barrán, J. P., & Nahum, B. (1979). *Batlle, Los Estancieros y el Imperio Británico. Tomo I: El Uruguay del 900*. Montevideo: Banda Oriental.
- Barreiro, & Ramos. (1960). *Mapa de la República Oriental del Uruguay*. Montevideo: Colección Digital de la Biblioteca Nacional.
- Barrios Pintos, A. (2009). *Historia de los pueblos orientales. Tomo III: de la Guerra Grande a 1900*. Montevideo: Tradinco.
- Barrios, G. (2008). Discursos hegemónicos y representaciones lingüísticas sobre lenguas en contacto y de contacto: español, portugués y portugués fronterizo. En D. Da Hora, & R. Marques de Lucena, *Política Lingüística na América Latina*. (págs. 79-103). Editora Universitária.
- Beccaría, L., & Minujín, A. (1985). *Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza. Documento de Trabajo 6*. Buenos Aires: INDEC.

- Benencia, R. (2005). Migración limítrofe y mercado de trabajo rural en la Argentina. Estrategias de familias bolivianas en la conformación de comunidades transnacionales. *RELET*, 10(17).
- Bereta, A. (2012). Elite, agricultura y modernización: el programa de la Asociación Rural del Uruguay 1870 - 1900. En A. (. Bereta Curi, *Agricultura y modernización 1840 -1930* (págs. 43-90). Montevideo: Biblioteca Plural, Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC), Universidad de la República.
- Bertoni, R. (2002). *Economía y cambio técnico: adopción y difusión de la energía eléctrica en Uruguay 1880-1980*. Montevideo: FCS.
- Bertoni, R. (2011). *Energía y desarrollo. La restricción energética como problema (1882-2000)*. Montevideo: Unidad de Comunicaciones / Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC), Universidad de la República.
- Bertoni, R. (2022). El dinámico escenario en que emergen y se desarrollan las localidades. Un ensayo de periodización. En V. y. Fernández, *Estado, poblamientos y estructura social. Uruguay desde la Colonia al siglo XX* (págs. 31-44). Montevideo: AGZ.
- Bertoni, R., Contreras, S. D., Messina, P., & Picción, A. (2021). *Informe final VUSP-UTE*. Montevideo.
- Bervejillo, F. (2002). El proceso de metropolización y los cambios urbanísticos. En J. J. Calvo, & P. Mieres, *Sur, migración y después* (págs. 129-190). Montevideo: UNFPA.
- Boltvinik, J. (1992). El método de medición integrada. una propuesta para su desarrollo. *Revista de Comercio Exterior*, 42(4), 354-365. Obtenido de <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/257/6/RCE6.pdf>
- Boltvinik, J. (2020). *Pobreza y florecimiento humano. Un enfoque radical*. Ciudad de México, MX: Editorial IATA / Universidad Autónoma de Zacatecas.
- Boltvinik, J., & Hernández Laos, E. (1999). *Pobreza y distribución del ingreso en México*. México, D.F.: Siglo XXI de México Editores.
- Bonino, N. (2009). Orígenes y evolución de la asistencia al desempleo en Uruguay. *Boletín de Historia Económica*, VII(8), 24-37.
- Borjas, G. (1989). Immigrant and emigrant earnings: A longitudinal study. *Economic inquiry*, 21(1), 21-37.

- Borjas, G. J. (1991). Immigration and self-selection. En J. M. Abowd, & R. B. Freeman, *Immigration, Trade, and the Labor Market* (págs. 29-76). Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Borjas, G. J. (1994). *Immigration, ethnic identity, and assimilation: The intergenerational transmission of immigrant skills*. Heidelberg: Springer Verlag.
- Borrás, V. (2017). Multidimensionalidad de la pobreza en Uruguay, 2006 - 2013. Análisis de Cuatro Dominios Geográficos. *Revista de Ciencias Sociales*, 30(40), 13-42.
- BPS. (1971). *Boletín de la Caja Civil N°1*. Montevideo: Biblioteca Nacional.
- BPS. (1971). *Memoria del Banco de Previsión Social*. Montevideo: Biblioteca Nacional.
- BPS. (1972). *Boletín de la Caja Civil N°7*. Montevideo: Biblioteca Nacional.
- BPS. (2017). *50 años del Banco de Previsión Social*. Montevideo: BPS.
- BPS. (2018). *Manual interactivo del alumno. Bachillerato*. Montevideo: CES.
- Brachet, V. (1995). *El Pacto de dominación*. México, D.F.: El Colegio de México.
- Braudel, F. (1958). Histoire et sciences sociales. La longue durée. *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*, 13e année(4), 725-753.
- Briggs, A. (1961). The Welfare State in Historical Perspective. *European Journal of Sociology / Archives Européennes de Sociologie*, 2(2), 221-258.
- Bucheli, G. (2009). Un intento por centralizar la administración de la seguridad social en Uruguay: la creación del BPS en 1967. En G. Bucheli, & S. Harriett, *La seguridad social en el Uruguay* (págs. 115-131). Montevideo: Udelar.
- Bucheli, G., & Harriet, S. (2009). *La seguridad social en el Uruguay. Contribuciones a su historia*. Montevideo: Udelar.
- Cadwallader, M. (1993). *Migration and Residential Mobility: Macro and Micro Approaches*. Madison, WI, US: University of Wisconsin Press.
- Caja de Industria y Comercio. (1956). *Boletín de la Caja de Industria y Comercio Números 1 al 3*. Montevideo: Biblioteca Nacional.
- Calvo, J. J. (1995). *La migración interna en el Uruguay entre 1980 y 1985*. Montevideo.
- Calvo, J. J. (2012). *Uruguay: revisión de antecedentes y análisis crítico de la situación actual en términos de corrientes migratorias*. Montevideo.

- Calvo, J. J., Borrás, V., Cabella, W., Carrasco, P., de los Campos, H., Koolhaas, M., . . . Varela, C. (2013). *Las Necesidades Básicas Insatisfechas a partir del censo 2011*. Montevideo: Trilce.
- Cardeillac, J., Nathan, M., & Juncal, A. (2018). Comportamiento reproductivo y lugar de residencia: algunas reflexiones para el caso uruguayo desde un enfoque de la nueva ruralidad. *RELAP*, 23, 36-61. doi:<http://dx.doi.org/10.31406/n22a3>
- Carracelas, G., Ceni, R., & Torrelli, M. (2006). *Las tarifas públicas bajo un enfoque integrado. Estructura tarifaria del sector eléctrico en el Uruguay del siglo XX*. Montevideo: FCEA.
- Castro, J. (1944). *La escuela rural*. Montevideo: Talleres gráficos.
- Cebula, R. (1979). *The Determinants of Human Migration*. Lexington, MA, US: Lexington Books, .
- CEDA. (1950). *Los rancheríos*. Montevideo: CEDA.
- CEPAL-CELADE. (2000). *CENSO de 1963. Recuperación de información grabada en cintas magnéticas del INE de Uruguay*. Santiago de Chile: Centro Latino Americano de Demografía, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Chebataroff, J. (1965). Fuentes, Producción y Consumo de Energía en el Uruguay. *Revista Geográfica*, 83-108.
- Chiarino, J. V., & Saralegui, M. (1944). *Detrás de la ciudad: ensayo de síntesis de los olvidados problemas campesinos*. Montevideo: Impresora Uruguay.
- Ciccia, R., & Sanisbury, D. (2018). Gendering Welfare State Analysis: Tensions between Care and Paid Work. *European Journal of Politics and Gender*, 1(1-2), 93-109. doi:<https://doi.org/10.1332/251510818X15272520831102>
- CIDE. (1964). *Informe sobre el estado de la educación en el Uruguay*. Montevideo: Ministerio de instrucción pública y previsión social.
- CIDE. (1964). *La vivienda rural dispersa*. Montevideo: CIDE.
- CIDE. (1965). *Diagnóstico y Plan de Energía 1965-1974*. Montevideo.
- CLAEH / CINAM . (1963). *Situación económica y social del Uruguay Rural*. Montevideo: Centro Latino Americano de Economía Humana (CLAEH) / Ministerio de Ganadería, Presidencia de la República.

- Clemens, M. (2014). Does Development Reduce Migration? En R. Lucas, *International Handbook of Economic Development and Migration* (págs. 152-185). London, United Kingdom: Edward Elgar Publishing .
- Cocchi, M. A., Klaczko, J., & Rial, J. (1977). *El proceso de poblamiento de Uruguay en los siglos XVIII y XIX. Documento de Trabajo n°20*. Montevideo: Centro de Informaciones y Estudios Sociales del Uruguay (CIESU).
- Consejo Nacional de Enseñanza Primaria y Normal. (1929). *Legislación escolar vigente 1918-1921*. Montevideo: Imprenta Nacional.
- Conti, N. (1986). *La vivienda de interés social en el Uruguay*. Montevideo: Farq, Udelar.
- Contreras, S. (2019). *Vulnerabilidad energética en Montevideo y área metropolitana: conceptualización, medición y distribución*. Montevideo: Programa de Población.
- Corgeuau, D. (1984). Relations entre cycle de vie et migrations. *Population*, 483-513.
- Cormac, O., & O'Rourke, K. (1997). Migration as Disaster Relief: Lessons from the Great Irish Famine. *European Review of Economic History*, 1(1), 3-25.
- Cortés, F. (1997). Determinantes de la pobreza en México, 1992. *Revista Mexicana de Sociología*.
- Couriel, J., & Menéndez, J. (2013). *Revista Nuestro Tiempo: Vivienda. Dónde vivimos los uruguayos*. Montevideo: Comisión del Bicentenario.
- DaVanzo, J. (1983). Repeat Migration in the United States: Who Moves Back and Who Moves On? *The Review of Economics and Statistics*, 65(4), 552-559.
- de Souza, M., & Fernández, T. (2022). La frontera noreste. En T. Fernández, S. Vanoli, & A. Wilkins, *Estado, poblamientos y estructura social: Uruguay desde la Colonia al Siglo XX* (págs. 45-68). Rivera, UY: Núcleo Interdisciplinario de Estudios sobre Sociedad, Educación y Lenguaje en Frontera (NEISELF), Centro Universitario Regional Noreste, Universidad de la República / Editora AGZ.
- De Souza, M., Wilkins, A., & Bazzi, C. (2022). *Bienestar en la frontera Uruguay Brasil. Un estudio de casos con tres generaciones en el departamento de Cerro Largo*. Rivera, UY: Documento de Trabajo DT 10/22. Núcleo de Estudios Interdisciplinarios sobre Sociedad, Educación y Lenguaje en Frontera (NEISELF). Centro Universitario Regional Noreste, Universidad de la República.
- de Torres Carballal, L. (2010). *La educación secundaria en Uruguay, 1885-1935: Aportes para una historia de la cultura escolar*. Buenos Aires: UNSAM.

- D'Elía, G. (1982). *El Uruguay neo-batllista, 1946-1958*. Montevideo, UY: Ediciones de la Banda Oriental.
- DGEYC. (1989). *Las necesidades básicas insatisfechas en Uruguay*. Montevideo: Dirección General de Estadísticas y Censos, Presidencia de la República.
- Díaz de Guerra, M., & Chabot, C. (09 de 08 de 2022). *EL Hospital Marítimo de Maldonado*. Obtenido de Sociedad Uruguaya de Historia de la Medicina: <https://www.smu.org.uy/dpmc/hmed/historia/articulos/h-maritimo-maldonado.pdf>
- Doyal, L., & Gough, I. (1991). *A Theory of Human Needs*. Basingstoke, UK: MacMillan.
- Durand, J. (2016). 1. Patrones y procesos migratorios entre México y Estados Unidos. En J. Durand, *La migración México - Estados Unidos. Historia Mínima* (págs. 13-49). México, D.F.: El Colegio de México.
- Durkheim, É. (1893[2000]). *La división del trabajo social*. México, D.F.: Ediciones Colofón.
- Echaves García, A., & Navarro Yáñez, C. (2018). Regímenes de provisión de vivienda y emancipación residencial: análisis del esfuerzo público en vivienda en España y efecto en las oportunidades de emancipación desde una perspectiva autonómica comparada. *Política y Sociedad*, 615-638.
- Engels, F. (1845). *La situación de la clase obrera en Inglaterra*. Londres. Recuperado el 05 de 11 de 2021, de <https://www.marxists.org/espanol/m-e/1840s/situacion/situacion.pdf>
- Ermida Uriarte, O., & Grzetich, A. (1991). La estructura de la seguridad social, su evolución y situación actual. En *La seguridad social en el Uruguay*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del estado de bienestar*. Valencia: Edicions Alfondo el Magnim / Generalitat Valenciana / Diputació Provincial de Valencia.
- Etchepare, J. (1927). Orígenes organización actual y servicios sanitarios del Consejo Nacional de Higiene del Uruguay. *Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana (OSP, 6(2), 73-107*. Obtenido de <https://iris.paho.org/handle/10665.2/13951>
- Favaro, E. (1957). *El Congreso de las Tres Cruces y la Asamblea del Año XIII. Antecedentes y consecuencias*. Montevideo: Apartado de la Revista del Instituto Histórico y Geográfico del Uruguay.

- Fernández Caetano, C. (2020). La política pública de vivienda en Uruguay en los últimos treinta años: del enfoque residual a la vocación universalista. *Fronteras*, 112-124.
- Fernández Wagner, R. (2007). La perspectiva de derechos en las políticas sociales y habitacionales en América Latina. *V Jornada Internacional de Vivienda Social*. Valparaíso: Universidad de Valparaíso.
- Fernández, G. (2021). *Pobreza Energética en Uruguay: Construcción de un Índice multidimensional entre 2005 y 2017*. Tesis de maestría, Montevideo.
- Fernández, T. (2001). *El proceso histórico de regionalización en Uruguay (1700-1950)*. México, D.F.: Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México.
- Fernández, T. (2010). Evolución de la pobreza multidimensional en Montevideo (2006-2009). En AAVV, *El Uruguay desde la Sociología. Tomo VIII*. Montevideo: Departamento de Sociología - UDELAR.
- Fernández, T. (2018). *La conformación histórica de las regiones en Uruguay (1730-1990). Un ensayo de síntesis desde la sociología histórica*. Montevideo: Documento de Trabajo en RESEARCHGATE. doi:10.13140/RG.2.2.12205.95200
- Fernández, T. (2022). La relación entre Estados poblamientos y la estructura social de Uruguay (1750-1960). En T. Fernández, S. Vanoli, & A. Wilkins, *Estado, poblamiento y estructura social* (págs. 7-17). Montevideo: ABZ editores.
- Fernández, T., & Banegas, I. (2022). Desarrollo y movilidad territorial residencial: el caso del Uruguay en 1908. *Iberoamérica*, 165-209.
- Fernández, T., & Ríos, A. (2013). *Implicancias para la política educativa de las tendencias socioeconómicas y educativas registradas en el espacio regional "Frontera-Nordeste" de Uruguay*. Montevideo: Manuscrito disponible en web. Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales; y Centro Universitario de Rivera; Universidad de la República.
- Fernández, T., & Wilkins, A. (2019). Procesos de Configuración regional y localidades de Uruguay 1900-1960. *Iberoamerica*, 21(1), 159-206. doi:https://doi.org/10.19058/iberoamerica.2019.06.21.1.159
- Fernández, T., Cardozo, S., Marques, A., & González, M. (2019). Restructuración neoliberal, regionalización y desigualdad educativa en la Educación Primaria en el Uruguay de los noventa. En M. Dominguez, T. Fernández, & I. Tuñón, *Viejos y nuevos clivajes en la desigualdad educativa entre países de Latinoamérica y España* (págs. 191-222). Buenos Aires: CLACSO.

- Fernández, T., Vanoli, S., & Wilkins, A. (2022). *Estado, poblamientos y estructura social: Uruguay desde la Colonia al siglo XX*. Rivera, UY: Núcleo Interdisciplinario de Estudios sobre Sociedad, Educación y Lenguaje en Frontera (NEISELF), Centro Universitario Regional Noreste, Universidad de la República / Editora AGZ.
- Fernández, T., Wilkins, A., & Biramontes, T. (2022). ¿Informales, excedentarias o segregadas? Tres hipótesis sobre la heterogeneidad de las localidades en Uruguay a inicios de la década de 1960. *Territorios*.
- Filgueira, C., & Filgueira, F. (1994). *El largo adiós al país modelo. Políticas sociales y pobreza en el Uruguay*. Montevideo: ARCA editorial / Peithos Sociedad de Análisis Político / Kellogs Institut. .
- Filgueira, F. (1998). El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina. Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada. En B. (. Robert, *Ciudadanía y política social* (págs. 71-116). San José de Costa Rica: FLACSO/SSRC.
- Filgueira, F. (2013). Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 22(2), 17-46. Recuperado el 23 de 11 de 2022, de <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/7024>
- Filgueira, F., & Moraes, J. A. (2000). Contextos y estrategias de las reformas institucionales en la Seguridad Social la Educación y la Salud en Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 12, 97-122. Recuperado el 24 de 11 de 2021, de <http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/359/277>
- Fiszbein, A., & Schady, N. (2009). *Conditional Cash Transfers. Reducing present and future poverty*. . Washington. : The World Bank. .
- Fortuna, J., & Niedworok, N. (1985). *La migración internacional de uruguayos en la última década*. Universidad de Georgetown: C.I.M.
- Fuentes, G. (2010). El sistema de salud uruguayo en la posdictadura: análisis de la reforma del Frente Amplio y de las condiciones que la hicieron posible. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 19(1), 119-142. Recuperado el 24 de 11 de 2021, de <http://www.scielo.edu.uy/pdf/rucp/v19n1/v19n1a05.pdf>
- Garcé, A. (2002). *ideas y competencia política en Uruguay (1960-1973). Revisando el "fracaso" de la CIDE*. Montevideo, UY: Editorial Trilce.
- Garcé, A. (2017). Cuando el alma mueve al cuerpo. Alberto Gallinal Heber y el cincuentenario de MEVIR. *Revista El Hornero, edición especial*, 10-15.

- García Acevedo, D. (1910 [1967]). *Informe producido ante el Congreso Rural Anual de 1910. Comisión de Estudios para mejorar la situación de la gente pobre de la Campaña. Asociación Rural del Uruguay*. Montevideo: Sección Historia de la Cultura. Fuentes para la Historial Social y Económica del Río de la Plata nº1. Facultad de Humanidades y Ciencias. Universidad de la República.
- Grannoveter, M. (1973). The Strength of the weak Ties. *The American Journal of Sociology*, 78(6), 1360-1380.
- Gustavus, S., & Brown, L. (1977). Place Attributes in a Migration Decision Context. *Environment and Planing*, 9, 529-548.
- Harriet, S. (2009). Un tramo en la historia de la seguridad social en el Uruguay: del "Mutuo socorro" al primer batllismo (1850-1930). En G. Bucheli, & S. Harriet, *La seguridad social en el Uruguay* (págs. 33-51). Montevideo: Udelar.
- Harriett, S. (2011). Apuntes en torno a la incidencia de los actores privados en la conformación del sistema de seguridad social en Uruguay en la segunda mitad del siglo XIX. *5tas Jornadas de Investigación*. Montevideo: Asociación Uruguaya de Historia Económica.
- Heller, A. (1978). *La teoría de las necesidades en Marx*. Barcelona: Editorial Península.
- Hidalgo, S. (2021). Historias de la seguridad social en América Latina. *ISTOR*, 87, 3-10.
- Hobsbawm, E. (2000). *Historia del siglo XX*. Barcelona: Crítica.
- Hofman Öjenmarck, M. (2009). De Bismarck a Beveridge: seguridad social para todos. *Revista Trabajo*, 2.
- Honor Santos, L. (2008). *Cien años de políticas educativas: la escuela pública uruguaya 1877-1972*. UDELAR. Montevideo: FCS - DCP.
- Huber, E., & Stephens, J. (2001). *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*. Chicago: University of Chicago Press.
- INEEd. (2021). *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2019-2020. Tomo 1*. Montevideo: INEEEd. Obtenido de <https://www.ineed.edu.uy/images/ieeu/2019-2020/Informe-estado-educacion-Uruguay-2019-2020-Tomo1.pdf>
- Informe Hall. (1956). *Estudio de Reorganización administrativa del Ministerio de Salud Pública. Informe del Grupo de Estudios a la Comisión de Reorganización Administrativa*. Montevideo, UY: Ministerio de Salud Pública, Consejo Nacional de Gobierno.

- INVE. (1942). *Memorias 1938-1942*. Montevideo: Colombino.
- INVE. (1945). *Informe*. Montevideo: Revista Arquitectura, 215.
- INVE. (1947). *Informe*. Montevideo: Revista Arquitectura, 217.
- INVE. (1956). *Informe*. Montevideo: Revista Arquitectura, 233.
- ITU. (1955). *Planificación asistencial de la Salud Pública. Folleto de Divulgación Técnica num. 7*. Montevideo, UY: Instituto de Teoría y Urbanismo, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República.
- Jacob, R. (1981). *Uruguay 1929-1938: depresión ganadera y desarrollo fabril*. Montevideo: Fundación de Cultura Uruguaya.
- Jacob, R. (1983). *El Uruguay de Terra (1931-1938). Una crónica del Terrismo*. Montevideo, UY: Ediciones de la Banda Oriental.
- Jung, M. E. (2014). *Antecedentes históricos de la Universidad en el interior del país (1973-2007)*. Montevideo: CCI-UDELAR.
- Kemeny, J. (2001). Comparative housing and welfare: Theorising the relationship. *Journal of Housing and the Built Environment*, 53-70.
- King, G., Keohane, R., & Verba, S. (2000). *El diseño de la investigación social: la inferencia en los estudios cualitativos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Klaczko, J. (1981). *El Uruguay de 1908: su contexto urbano-rural, antecedentes y perspectivas*. Montevideo: CIESU. Cuaderno nº42.
- Koolhaas, M., & Nathan, M. (2013). *Inmigrantes internacionales y retornados en Uruguay: Magnitud y características. Informe de resultados del Censo de Población 2011*. Montevideo: UNFPA, OIM, INE.
- Köster, E. (2011). De la centralización a la nueva descentralización del sistema de previsión estatal y la expansión de las prestaciones (1934-1967). *Simposio 20 - Seguros sociales: desempeño, instituciones y políticas en el largo plazo*. Montevideo: Asociación Uruguay de Historia Económica. Recuperado el 28 de 08 de 2022, de <https://www.audhe.uy/jornadas/internacionales/quintas-jornadas-de-investigacion-2011/42-20-seguros-sociales-desempeno-instituciones-y-politicas-en-el-largo-plazo.html>
- Lantern, W. (2017). *Historia del Hospital Galán y Rocha de Paysandú*. Obtenido de Sociedad Uruguaya de Historia de la Medicina: <https://www.suhm.uy/debido-al-pueblo/>

- Lefebvre, H. (2013 [1974]). *La producción del espacio*. Alcobendas, Madrid: Colección entre líneas. Editorial Capital Swing.
- Lennartz, C. (2010). Typologies of welfare state and housing regimes – why do they differ? *Comparative housing research: Approaches and policy challenges in a new international era*. Delft .
- Ligrone, P. (1992). *Transformations territoriales du littoral sud de l'Uruguay et le grand projects d'integration regionale*. Paris, FR: These pour le Doctorat. Université de la Sorbonne Nouvelle Paris III.
- Lindström, A. (2018). Subnational Sweden, the national state and the EU. *Regional & Federal Studies*, 1-17. doi:10.1080/13597566.2018.1500907
- López Lomba, R. (1905). *Anuario Estadístico de la República Oriental del Uruguay. Libro XVIII. Tomo I. Censos de Población de la República 1852-1900*. Montevideo, UY: Dirección General de Estadísticas, Presidencia de la República.
- López Lomba, R. (1911). *Anuario Estadístico de la República Oriental del Uruguay. Censo general de la República en 1908. Libro XXI del Anuario, Tomo II, Parte III*. Montevideo: Dirección General de Estadística. Ministerio de Hacienda, Presidencia de la República.
- Lucas, R. (2014). Migration and economic development: an introduction and synopsis. En R. Lucas, *International Handbook on Migration and Economic Development* (págs. 1-8). Cheltenham, Glos, UK: Edward Elgar Publishing Limited.
- Macadar, D. (1995). *Migración interna en los asentamientos fronterizos de Uruguay*. Santiago de Chile: Fondo de Población de las Naciones Unidas.
- Macadar, D., & Dominguez, P. (2008). Migración interna. En C. (. Varela, *Demografía de una sociedad en transición. La población uruguaya a comienzos del siglo XXI* (págs. 83-114). Montevideo: Ediciones Trilce / UNFPA, Naciones Unidas.
- Macadar, D., & Pellegrino, A. (2007). *Informe sobre la migración internacional en base a los datos recogidos en el módulo migración de la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada 2006*. Montevideo: Instituto Nacional de Estadísticas, Presidencia de la República.
- Magri, A. (2015). *De José Batlle y Ordóñez a José Mujica. Ideas, debates y políticas de vivienda en Uruguay entre 1900 y 2012*. Montevideo: Ediciones Universitarias, Udelar.

- Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and social class*. Cambridge, UK: University of Cambridge Press.
- Martínez Coenda, V. (2020). Los rancheríos. Una aproximación a los discursos hegemónicos sobre la vivienda rural en Uruguay del siglo XX. *Paranoá*, 1-18. doi:<http://doi.org/10.18830/issn.1679-0944.n28.2020.08>
- Martínez Coenda, V. (2022). "Para ver llover desde adentro sin mojarse": Un análisis de los fundamentos de la política de vivienda rural en Uruguay. *Registros. Revista de investigación histórica*, 87-105.
- Martínez, E., & Altmann, L. (2016). *Entre la macrocefalia estructural y el policentrismo emergente. Modelos de desarrollo territorial en Uruguay (1908-2011)*. Montevideo: Biblioteca Plural, Comisión Sectorial de Investigación Científica, Ediciones Universitarias, Universidad de la República.
- Martínez, E., Delgado, M., & Altmann, L. (2016). *Sistema Urbano Nacional. Una caracterización con base en la movilidad de pasajeros*. Montevideo: Ministerio de Ordenamiento Territorial, Vivienda y Medio Ambiente.
- Martínez-Franzoni, J. (2007). *Regímenes de Bienestar en América Latina. ¿Cuáles y cómo son?* San José de Costa Rica: Fundación Carolina / Universidad de Costa Rica.
- Martínez-Guarino, R. (. (2007). *Libro Blanco del Área Metropolitana. Montevideo, Canelones y San José*. Montevideo,: Oficina de Planeamiento y Presupuesto / Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.
- Martorelli, H. (1969). *La sociedad urbana*. Montevideo: Nuestra Tierra.
- Marx, K. (1983). *El capital. Tomo I*. México, D.F.: Editorial Cartago.
- Massey, D., Arango, J., Graeme, H., Kouaouci, A., Pellegrino, A., & Taylor, E. (1993). Teorías de la migración internacional: una revisión y aproximación. *Population and Development Review*, 19(3).
- Max-Neef, M., Elizalde, A., & Hopenhayn, M. (1993). *Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*. Barcelona: Nordan / Icaría.
- MEC. (2014). *A 140 años de la educación del pueblo: Aportes para la reflexión sobre la educación en Uruguay*. Montevideo, Uruguay: MEC.
- Medero, S. (2021). Viviendas decorosas y jardines para obreros responsables: El Barrio número uno del Instituto Nacional de Viviendas Económicas en el Cerro de Montevideo, 1936-1940. *Registros. Revista de Investigación Histórica*, 98-111.

- Medina Vidal, M. (1952). *Reseña histórica de UTE*. Montevideo: Medina.
- Mesa-Lago, C. (1986). Social Security and Development in Latin America. *CEPAL Review*, 28, 135-150.
- Mesa-Lago, C. (2004). *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Messina, P. (2020). *La domesticación de la electricidad en Uruguay: 1906 - 1973*. Montevideo: FCS-Udelar.
- MEVIR. (2009). *Pobladores de MEVIR: una aproximación a sus condiciones de vida*. Montevideo, UY: Movimiento pro Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural.
- Millot, J., Silva, C., & Silva, L. (1972). *El desarrollo industrial del Uruguay – De la crisis de 1929 a la posguerra*. Montevideo: Universidad de la República.
- Moraes, M. I. (2012). Las transformaciones en el Uruguay de la segunda mitad del siglo XIX: una síntesis revisada. En A. (. Bereta Curi, *Agricultura y modernización 1840 -1930* (págs. 13-42). Montevideo: Biblioteca Plural, Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC), Universidad de la República.
- Moraes, M. I., & Pollero, R. (2010). Categorías ocupacionales y status en una economía de orientación pastoril: Uruguay en la primera mitad del siglo XIX. En T. Botelho, & M. van Leeuwen, *Desigualdade social na América do Sul: perspectivas historicas* (págs. 103-148). Belo Horizonte, MG: Editora Vereda & Cénarios.
- MSP. (1956 (vol. IV)). *Estudio de Reorganización administrativa del Ministerio de Salud Pública. Volumen IV del Informe del Grupo de Estudios a la Comisión de Reorganización Administrativa*. Montevideo, UY: Ministerio de Salud Pública, Consejo Nacional de Gobierno.
- Nahum, B. (2008). *Liceos del Uruguay*. Montevideo: MEC.
- Nussbaum, M., & Sen, A. (. (2002). *Calidad de vida*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Oroño, M. (2016). La escuela en la construcción de fronteras culturales y lingüísticas en el Uruguay de fines del siglo XIX. *Páginas de Educación*, 9(1), 137-167. Recuperado el 17 de 08 de 2017, de <https://revistas.ucu.edu.uy/index.php/paginasdeeducacion/article/view/1182/1141>

- Panizza, F. (1990). *Uruguay: Batllismo y después. Pacheco, militares y tupamaros en la caída del Uruguay Batllista*. Montevideo, UY: Ediciones de la Banda Oriental.
- Papadópolos, J. (1992). *Seguridad social y política en el Uruguay*. Montevideo: CIESU.
- Pellegrino, A. (2003). *Caracterización demográfica del Uruguay*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales - UdelaR.
- Pellegrino, A. (2008). La población y el crecimiento. En C. Varela Petito, *La población uruguaya a inicios del siglo XXI* (págs. 13-16). Montevideo: Trilce.
- Pellegrino, A. (2010). *La población de Uruguay. Breve caracterización demográfica*. Montevideo: Fondo de Población, Naciones Unidas.
- Pérez-Sánchez, G. (2014). Evolución del estado y evolución de derechos. *Civitas Europa*, 33, 205-221. Recuperado el 12 de 09 de 2022, de <https://www.cairn.info/revue-civitas-europa-2014-2-page-205.htm>
- Pi Hugarte, R., & Wettstein, G. (1961). Rasgos Actuales de un Rancherío Uruguayo (El Rancherío de Cañas del Tacuarembó en el panorama general de nuestros rancheríos). *Revista Mexicana de Sociología*, 257-260.
- Pi Hugarte, R., & Wettstein, G. (1986). Rancheríos rurales y rancheríos suburbanos. En CEDA, *Rancheríos en el Uruguay* (págs. 53-68). Montevideo: CEDA.
- Piñeiro, D. (1999). Repensando la Ruralidad. Población y Trabajadores rurales en el contexto de transformaciones agrarias. *XII Congreso de la Asociación Latino Americana de Sociología*. Concepción, Chile: ALAS.
- Portes, A. (2001). The Debates and Significance of Immigrant Transnationalism. *Global Networks*, 1, 181-193.
- Prates, S. (1976). Ganadería extensiva y población. (17).
- Presidencia de la República. (1908). *Presupuesto General de Gastos de la Administración para el año económico 1906-1907*. Montevideo: Escuela de Artes y Oficios.
- Rama, C. (1959). De la singularidad de la urbanización en Uruguay. *Seminario sobre problemas de urbanización*, (págs. 1-12). Santiago de Chile.
- Rama, G. (1990). *Qué aprenden y quiénes aprenden en las escuelas de Uruguay: los contextos sociales e institucionales de éxitos y fracasos*. Montevideo, UY: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Oficina de Montevideo.
- Rama, G. (2004). La evolución de la educación secundaria en Uruguay. *REICE*, 2(1), 1-28.

- Rama, G., Mancebo, E., Ravela, P., & de Souza, R. (1992). *¿Aprenden los estudiantes en el Ciclo Básico de Educación Media?* Montevideo, UY: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Oficina de Montevideo.
- Ravenstein, E. G. (1885). Laws of Migration. *Journal of The Royal Statistical Society*, 167-231.
- Ravenstein, E. G. (1889). Laws of Migration. Second Part. *Journal of The Royal Statistical Society*, 52(2), 241-305.
- Robeyns, I. (2005). The Capability Approach: a theoretical survey. *Journal of Human Development*, 93-117. doi:<https://doi.org/10.1080/146498805200034266>
- Rodrigues, R. (2010). *Gobierno Local y Estado de Bienestar: regímenes y resultado de la política social en Brasil*. Salamanca: Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca.
- Rogers, A., & Castro, L. (1984). *Model migration schedules. Urbanization, and Spatial Population Dynamics*. Boulder: Westview Press.
- Rostow, W. W. (1960). *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Rovere, M. (2012). Atención Primaria en Salud en debate. *Saúde em Debate*, 36(94), 327-342.
- Royol, J. (1969). *La Salud Pública. Colección Nuestra Tierra número 48*. Montevideo: Editorial Nuestra Tierra.
- Scagliola, G. (2018). Una experiencia desconocida: las Misiones Socio-pegagógicas en Uruguay (1945-1959). *Revista del IICE*, 37-50.
- Sellers, J., & Lindström, A. (2007). Decentralization, Local Government, and the Welfare State. *Governance: An international Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20(4), 609-632.
- Sellers, J., Lindström, A., & Bae, Y. (2020). *Multilevel Democracy. How Local Institutions and Civil Society Shape the Modern State*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Sen, A. (1982). *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*. Norfolk: Oxford University Press.
- Sen, A. (1985). *Commodities and Capabilities*. Amsterdam: North Holland.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires: Planeta.
- Sen, A. (2001). *La Desigualdad Económica. Edición ampliada con un anexo fundamental de Amartya Sen y James Foster*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

- Sepúlveda Ocampo, R., & Fernández Wagner, R. (2005). *Estudio sobre las políticas nacionales de vivienda popular en Latinoamérica*. Buenos Aires, Santiago de Chile: Centro Cooperativo Sueco.
- Serrón, V. (2011). Epidemia y perplejidades médicas: Uruguay, 1918-1919. *Revista História, Ciências, Saúde-Manguinhos*, 701-722.
- Shields, R. (2013). *Spatial Questions. Cultural Topologies and Social Spatialisation*. Thousand Oaks, CA, US: Sage.
- Sienra, M. (2007). *La evolución del sistema de seguridad social en el Uruguay (1829.1986)*. Montevideo: Instituto de Economía - Udelar.
- Sienra, M. (2009). El desarrollo institucional de la previsión social en el Uruguay y la creación del BPS. En G. Bucheli, & S. Harriett, *La seguridad social en el Uruguay* (págs. 53-84). Montevideo: Udelar.
- Sjaastad, L. A. (1962). The costs and returns of human migration. En U.-N. B. Research, *Investment in Human Beings* (págs. 80-93). Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Skeldom, R. (2017). *International Migration, Internal Migration, Mobility and Urbanization: Towards More Integrated Approach*. New York, US: United Nation Expert Group Meeting on Sustainable Cities, Human Mobility, and International Migrationi. New York 7,8 September 2017.
- Soifer, H. (2008). State Infrastructural Power: Approaches to Conceptualization and Measurement. *Studies in Comparative International Development*, 43, 231-251. doi: <https://doi.org/10.1007/s12116-008-9028-6>
- Soiza Larrosa, A. (09 de 08 de 2022). *Centenario del Hospital Militar de Montevideo (1908-18 de julio-2008)*. *Inspiración, construcción y primeros años*. Obtenido de Sociedad Uruguaya de Historia de la Medicina: [https://www.smu.org.uy/dpmc/hmed/historia/articulos/hospmilitar\\_centenario.pdf](https://www.smu.org.uy/dpmc/hmed/historia/articulos/hospmilitar_centenario.pdf)
- Solari, A. (1954). *Sociología rural nacional*. Montevideo: Editorial de la Facultad de Derecho, Universidad de la República.
- Solari, A. (1969). *El desarrollo social del Uruguay de la postguerra*. Montevideo, UY: Editorial Alfa.

- Sovacool, B. (2012). Energy security: challenges and needs. *Wires, energy and environment*, 51-59. doi:<https://doi.org/10.1002/wene.13>
- Stark, O. (1991). *The migration of labor*. Cambridge: Blackwell.
- Stark, O., & Bloom, D. (1985). The new economics of labor migration. *American Economic Review*, 75(2), 173-178.
- Terra, J. P. (1969). *La vivienda*. Montevideo: Nuestra Tierra.
- Todaro. (1976). Internal Migration in Developing Countries. *International Labour Office*.
- Todaro, M., & Maruzko, L. (1987). Illegal migration and US immigration reform: A conceptual framework. *Population and Development Review*, 13, 101-114.
- Towsend, P. (1979). *Poverty in the United Kingdom*. London, UK: Allen Lane and Penguin Books.
- Travieso, E. (2017). Railroads and Regional Economies in Uruguay, c1910. *Revista Uruguaya de Historia Económica*, 30-47.
- Trilla i Bellart, C. (2014). Desigualdad y vivienda. *ACE: architecture, city and environment*, 95-126.
- Turnes, A. (2008). *Sindicato Médico del Uruguay*. Obtenido de 75 años de fundación del Ministerio de Salud Pública. 7 de setiembre de 1933 - 5 de setiembre de 2008: <https://www.smu.org.uy/dpmc/hmed/historia/articulos/msp-75b.pdf>
- Turnes, A. (2017). *El Hospital de Tacuarembó: : en los 90 años de su inauguración 1927-2017*. Tacuarembó, UY: Hospital de Tacuarembó, Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE).
- Ungerson, C. (1990). *Gender and Caring: Women and Work in Britain and Scandinavia*. London: Pearson Higher Education.
- UTE. (1946). *Memoria de los ejercicios 1943-1944-1945-1946*. Montevideo: UTE.
- Vanoli, S., Fernández, T., & Guevara, G. (2022). Localidades corporativas y bienestar en el Uruguay del siglo XX. *Congreso del Consejo Latino Americano de Ciencias Sociales*. México, CDMX: en prensa.
- Varela, C., Fostik, A., & Pollero, R. (2008). La fecundidad: evolución y diferenciales en el comportamiento reproductivo. En C. (. Varela, *Demografía de una sociedad en transición: la población uruguaya a principios del siglo XXI*. (págs. 35-68). Montevideo, UY: Ediciones Trilce / UNFPA, Naciones Unidas.

- Varela, J. P. (1874). *La educación del pueblo*. Montevideo: MEC. Obtenido de <http://bibliotecadigital.bibna.gub.uy:8080/jspui/handle/123456789/1130>
- Veiga, D. (1991). *Desarrollo regional en el Uruguay*. Montevideo: Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay .
- Vidart, D. (1968). *El Gran Montevideo . Enciclopedia Uruguaya num. 68*. Montevideo: Arca Editorial.
- Vidart, D., & Pi-Hugarte, R. (1970). *El Legado de los inmigrantes*. Montevideo: Colección Nuestra Tierra num. 39.
- Waiter, A. (2019). *Trayectoria tecnológica, capacidades nacionales y aspectos institucionales: la construcción de la represa hidroeléctrica en Rincón del Bonete, Uruguay 1904 – 1945*. Montevideo: FCS.
- WHO. (1978). *Declaración de Alma-Ata. Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Salud*. Geneva, Switzerland: World Health Organization, United Nations. Recuperado el 3 de agosto de 2022, de <https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2012/Alma-Ata-1978Declaracion.pdf>
- Wilensky, H. (1975). *The Welfare State and Equality*. Berkeley: University of California Press.
- Wilkins, A. (2022). Los "rancheríos". En T. Fernández, S. Vanoli, & A. Wilkins, *Estado, poblamientos y estructura social: Uruguay desde la Colonia al siglo XX* (págs. 113-130). Montevideo, UY: NEISELF / CENUR Noreste, con el apoyo de la CSIC, Universidad de la República.
- Wright, R., & Ellis, M. (2016). Perspective on Migration Theory: Geography. En M. J. White, *International Handbook of Migration and Population Studies* (págs. 11-30). Dordrecht, NE: Springer.
- Zelinsky, W. (1971). The Hypothesis of the Mobility Transition. *Geographical Review*, 61(2), 219-249.



## Autor@s

### **Israel Banegas González**

Nació en Tacubaya, Ciudad de México, en 1972. Es Licenciado y Magister en Economía por la Universidad de Boston (USA), Magister en Demografía y Doctor en Ciencia Social con especialidad en Sociología por El Colegio de México. Es Profesor Investigador en el Programa Universitario de Estudios sobre el Desarrollo (PUED) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

### **Carolina Bazzi Castro**

Nació en Tacuarembó, 1991. Es Licenciada en Desarrollo con enfoque territorial, Universidad de la República (2020). Es ayudante de investigación en el Proyecto CSIC "Territorios, Estructuras de Bienestar y Desigualdad Social", adscripto al PDU NEISELF, Centro Universitario Regional (CENUR) Noreste, Sede Rivera, Udelar. Se desempeña como asesora técnica social por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, y como docente de la Tecnicatura en Desarrollo y de la Tecnicatura en Administración y Contabilidad en el Centro Universitario de Tacuarembó además de integrar el Instituto de Desarrollo Sostenible, Innovación e Inclusión Social (IDIIS). Sus intereses se han centrado en el desarrollo rural, bioeconomía y cooperativas agrarias con perspectiva de género.

### **Reto Bertoni Mendaro**

Nació en Montevideo, 1956. Es Profesor de Historia por el Instituto de Profesores Artigas (1980), Magíster en Historia Económica (2002) y Doctor en Ciencias Sociales Opción Historia Económica (2010) por la Facultad de Ciencias Sociales (Udelar). Profesor Titular de Historia Económica e Investigador con Dedicación total en el Programa de Historia Económica y Social (PHES) de la Unidad Multidisciplinaria (FCS-Udelar). Responsable del PDU Instituto de Desarrollo Sustentable, Innovación e Inclusión Social (IDIIS), del Centro Universitario Regional (CENUR) Noreste, Sede Tacuarembó, Udelar. Fue coordinador de la Licenciatura en Desarrollo de la Facultad de Ciencias Sociales y co-responsable de la Tecnicatura en Desarrollo en Tacuarembó. Su línea de investigación articula la Historia Económica y los Estudios del Desarrollo con foco en la relación entre "energía y desarrollo" así como los impactos territoriales asociados y los procesos de cambio estructural en la economía uruguaya.

### **Tabaré Fernández Aguerre**

Nació en Montevideo, 1968. Es Licenciado en Sociología, Universidad de la República, Uruguay (1991). Magister en Ciencias Sociales, ILADES/Universidad Alberto Hurtado, Chile (1995). Doctor en Sociología, El Colegio de México (2004). Profesor Titular de Sociología e Investigador con Dedicación Total en el Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales (Udelar, Uruguay). Investigador del Nivel II del Sistema Nacional de Investigadores (2008-2022). Coordinador del Grupo de Investigación sobre Territorios, Desigualdades y Transiciones (TDT) y corresponsable del PDU Núcleo de Estudios Interdisciplinarios sobre Sociedad Educación y Lenguaje en Frontera (NEISELF), Centro Universitario Regional (CENUR) Noreste, Sede Rivera, Universidad de la República. Fue Coordinador de PISA en Uruguay (2007) y Presidente de la Comisión Coordinadora del Interior (CCI) de la Universidad de la República (2014-2017) y Director del Departamento de Sociología (2019). Es miembro de la Comisión Académica del Ciclo Inicial Optativo del Área Social del CENUR Noreste en representación de la Facultad de Ciencias Sociales. Se especializa en temas de desigualdad educativa y pobreza.

### **Gabriela Guevara Cue**

Nació en Santiago de Chile, donde reside. Es Geógrafa por la Universidad de Chile, donde obtuvo luego un Master en Gestión y Políticas Públicas. Es candidata a Doctora en Territorio, Espacio y Sociedad por la Facultad de

Arquitectura en la Universidad de Chile. Se ha especializado en análisis de políticas públicas, territorio y enfoque de derechos. Sus intereses de investigación están en la línea de la justicia espacial y el goce, y realización de derechos en el territorio.

### **Virginia Martínez Coenda**

Nació en Villa María (Córdoba, Argentina) y actualmente reside en Montevideo. Es Licenciada en Administración por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba (2013) y Doctora en Estudios Sociales de América Latina, mención Sociología, por la Facultad de Ciencias Sociales de la misma Universidad (2019). Actualmente está cursando la Especialización en Estudios Urbanos e Intervenciones Territoriales en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Es integrante del Grupo Interdisciplinario de Estudios sobre el Hábitat (CONICET-Argentina), del Equipo de Evaluación de Programas y Tecnologías de Vivienda Social (Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo-Udelar) y del Núcleo de Estudios Interdisciplinarios sobre Sociedad, Educación y Lenguaje en Frontera (Centro Universitario Regional Noreste-Udelar). Su tema de investigación es la relación entre economía, trabajo y vivienda social en zonas rurales de la provincia de Córdoba (Argentina) y del departamento de Canelones (Uruguay).

### **Jimena Pandolfi Milanta**

Nació en Montevideo, en 1989. Es Licenciada en Sociología (2013) y Magister en Estudios Contemporáneos de América Latina (2018) por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (FCS-UdelaR). Se encuentra cursando sus estudios de Doctorado en Ciencias Sociales en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Actualmente se desempeña como docente en la Unidad de Métodos y Acceso a Datos (UMAD, FCS-UdelaR). Participa en cursos de grado sobre metodología de la investigación social. Se ha desempeñado en instituciones académicas (FCS-UdelaR), estatales (Mides, Ministerio del Interior) y de la sociedad civil (IELSUR) y consultorías independientes en el desarrollo de sistemas de información. Sus principales intereses académicos se centran en estudios sobre sexualidad, género, migración y movimientos sociales.

### **Sofía Vanoli Imperiale**

Nació en Montevideo, en 1991, actualmente reside en la ciudad de Canelones. Es Licenciada en Sociología (2018); Magister en Sociología (2021) y estudiante del Doctorado en Sociología por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Actualmente se desempeña como docente asistente en el PDU Núcleo de Estudios Interdisciplinarios sobre Sociedad, Educación y Lenguaje en Frontera (NEISELF), Centro Universitario Regional (CENUR) Noreste, Sede Rivera, Universidad de la República; y docente ayudante en el Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS), Universidad de la República. Participa en cursos de grado sobre metodología de la investigación social y teoría sociológica en el marco del CIO Social Noreste y la Licenciatura en Sociología de FCS. Sus principales intereses académicos se centran en el campo de la estratificación social, la movilidad social y la desigualdad de género.

### **Andrés Wilkins Masse**

Nació en Montevideo, en 1998. Es Licenciado en Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (2022). Se desempeña como profesor ayudante en el PDU Núcleo de Estudios Interdisciplinarios sobre Sociedad, Educación y Lenguaje en Frontera (NEISELF), Centro Universitario Regional (CENUR) Noreste, Sede Melo, Universidad de la República. Participa en cursos de grado sobre estadística, metodología cuantitativa y teoría sociológica clásica en el CIO Social Noreste. Sus principales temas de interés de investigación son la sociología histórica y las desigualdades educativas.



Impreso en Tradinco, Montevideo, Uruguay

# TERRITORIOS, BIENESTAR Y MIGRACIÓN

## Uruguay en la primera mitad del siglo XX

Este es el segundo libro producto del proyecto de investigación *Territorios, estructuras de bienestar y desigualdad en Uruguay*, financiado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la Universidad de la República, que se ha propuesto contribuir al análisis sobre la conformación y cambio de las estructuras territoriales de bienestar en Uruguay durante el siglo XX, y su vínculo con la migración y la pobreza. En sus páginas se desarrolla el marco teórico que guía los conceptos de bienestar sobre los que se apoya el proyecto, y su operacionalización en cinco vectores: seguridad social, salud, educación, vivienda y electricidad. Se presenta así un recorrido sobre la conformación institucional y la cobertura territorial de cada uno de esos vectores a lo largo de la primera mitad del siglo XX. Además, se introduce un análisis con datos censales de 1908 y 1963 de las dinámicas migratorias internas en Uruguay.

El enfoque conceptual y metodológico que guía el trabajo ha sido eminentemente interdisciplinario, con aportes de la Historia, la Sociología, la Demografía y la Geografía, combinando fuentes documentales, censales y administrativas de diversas características.



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY



CLACSO

Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales  
Conselho Latino-americano  
de Ciências Sociais

ISBN: 978-9915-41-398-3



9 789915 413983