

# LA ORGANIZACIÓN DE LA ESTADÍSTICA EN EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE PODER ESTATAL EN URUGUAY. UN ESTUDIO SOBRE SU DESARROLLO INSTITUCIONAL TEMPRANO (1829-1860).

RAQUEL POLLERO\*

[doi.org/10.47003/RUHE/13.23.04](https://doi.org/10.47003/RUHE/13.23.04)

## Rersumen

Desde el campo de estudio de la socio-historia de las estadísticas se ha señalado la importancia de la organización de la estadística como parte del proceso de construcción de poder estatal. Este análisis es particularmente interesante en los países que surgieron de procesos de independencia en el siglo XIX. El desarrollo de la estadística constituyó un instrumento para promover una imagen del Estado y de la nación, al mismo tiempo que una herramienta para intentar consolidar las funciones de gobierno sobre el territorio.

Este artículo pone su acento en la reconstrucción histórica de la formación del sistema estadístico del Uruguay. Se propone investigar sobre las primeras etapas de los esfuerzos institucionales para construir un aparato público de estadística en el Estado oriental en los primeros 30 años de su vida independiente. En este sentido, se pretende demostrar que la debilidad del gobierno central se refleja en las instituciones estadísticas hasta el final del período estudiado. Se analizan los avances y retrocesos en la formación del incipiente sistema estadístico. Se revisa su trayectoria considerando varias similitudes con los procesos de construcción estatal de los nuevos estados latinoamericanos. Se identifica como principal particularidad la formación temprana de una institución estadística nacional.

## Abstract

From the field of study of statistics socio-history, the organization of statistics has been deemed of importance as a part of the State building process. This analysis is particularly interesting in the countries that emerged from independence processes within the 19<sup>th</sup> century. In this sense, the development of statistics constituted an instrument to promote an image of the State and the nation and a tool to consolidate government functions over the territory.

This article focuses on the historical reconstruction of the formation of Uruguay's statistical system. It proposes to investigate the first stages of institutional efforts to build a public statistical apparatus in the *Estado Oriental* in the first 30 years of its independent life. We aim to demonstrate that the weakness of the central government is reflected in the statistical institutions until the end of the period studied. Advances and setbacks in the formation of the incipient statistical system are analyzed. Its trajectory is reviewed considering several similarities with the state construction processes of other new Latin American nation states. The early formation of a national statistical institution is identified as the local main particularity.

\* [raquel.pollero@cienciassociales.edu.uy](mailto:raquel.pollero@cienciassociales.edu.uy) Programa de Población – Unidad Multidisciplinaria – Facultad de Ciencias Sociales - Udelar. Grupo I+D Pueblos y Números del Río de la Plata

## 1. Introducción

Este artículo se propone estudiar la formación de las instituciones estadísticas como parte del arduo proceso de construcción estatal en el Uruguay, en el período previo a la afirmación del poder central en el conjunto del territorio y la consolidación del estado moderno.

Como señalan Somarriva y Estefane (2022, p. 27), la estadística resulta una disciplina clave en los procesos de formación del Estado en América Latina, ya que era considerada un instrumento generador de insumos para planificar acciones de gobierno por las nuevas repúblicas. No obstante, no se trataba de una idea novedosa. Durante el período colonial, la Corona española había llevado a cabo una actividad estadística importante, aunque desigual según la relevancia geopolítica y la riqueza de los territorios. Para el imperio, el ejercicio de contar a la población estuvo mayormente vinculado a fines tributarios, fiscales y militares. En el siglo XIX aparece un nuevo objetivo, el desarrollo de la estadística constituyó un instrumento para suministrar y promover una imagen del Estado y de la nación, al mismo tiempo que una herramienta para intentar consolidar las funciones de gobierno sobre el territorio. La difusión pública de sus productos fue, a su vez, una novedad republicana, frente al carácter secreto de las cifras del Antiguo Régimen.

Este trabajo se enmarca en uno de los núcleos temáticos abordados por la socio-historia de las estadísticas, campo interdisciplinario que combina elementos de la sociología, la historia, la estadística y otras disciplinas sociales, en el análisis del rol de las estadísticas en la sociedad y su evolución en el tiempo. Desde esta perspectiva se intentan reconstruir las condiciones institucionales, culturales y políticas de la producción del conocimiento estadístico (Prevost y Beaud, 2012; Lanata-Briones et al., 2022). Este campo de investigación ha destacado la estrecha relación entre la consolidación del estado moderno y la producción de estadísticas oficiales tanto en Europa como en América. En este sentido incluso se observa que, como el conocimiento estadístico se iba desarrollando en simultáneo con la configuración de los estados nacionales, la estadística podría ser considerada no solamente una disciplina científica, sino como una rama de gobierno (Daniel et al., 2022a, p. 6).

La bibliografía latinoamericana de las últimas décadas da cuenta de relevantes contribuciones al estudio socio-histórico de la estadística de distintos países de la región.<sup>1</sup> Estos diversos estudios revelan que la heterogeneidad de proyectos políticos y de estrategias en los procesos de construcción del estado y la nación se reflejan en diferencias en la organización institucional del aparato estadístico, sus objetivos y los temas a cuantificar. No obstante, también ha sido posible identificar en las élites gobernantes – y en sus estadísticos – la aspiración común a encontrar en la estadística los insumos necesarios para diagnosticar la realidad (Daniel et al., 2022a, p. 6). Las ciencias sociales uruguayas han mostrado un rezago en abordar el estudio del proceso de construcción estatal desde esta perspectiva, por lo que se espera que este trabajo resulte una contribución en ese sentido.

Asimismo, la discusión sobre el desarrollo estadístico se vincula con el desarrollo de la capacidad de información del estado. Lee y Zhang (2017) relacionan esta capacidad del estado con una organización administrativa que permita hacer *legible* a las autoridades centrales la información recibida a través de otras fuentes locales.<sup>2</sup> Esta *legibilidad* implicaría, tanto que el estado posea información sobre las prácticas locales, como que aquella se presente en formas estandarizadas comprensibles para los administradores estatales.

Por su parte, Brambor et al. (2020) proponen el análisis de la capacidad de información de los estados a partir de ciertas políticas e instituciones de recolección de información: la generación de censos nacionales, la introducción de registros de población y civiles, el establecimiento de una agencia estatal permanente encargada del procesamiento de información estadística, y la publicación de anuarios estadísticos.

Este artículo pone su acento en la reconstrucción histórica de la formación del sistema estadístico del Uruguay. Se propone investigar sobre las primeras etapas de los esfuerzos institucionales para construir un aparato público de estadística en el Estado oriental en los primeros 30 años de su vida independiente.

<sup>1</sup> Para un exhaustivo análisis del estado del arte sobre los estudios de la historia de las estadísticas latinoamericanas ver: Daniel et al., 2022b.

<sup>2</sup> Los autores definen el concepto de *legibilidad* (“legibility”) como “(...) la amplitud y profundidad del conocimiento del estado sobre sus ciudadanos y sus actividades” (traducción libre) (Lee y Zhang, 2017, p. 119).

En este sentido, se pretende demostrar que la debilidad del gobierno central se refleja en las instituciones estadísticas hasta el final del período estudiado. Se da cuenta de una etapa de continuidades y rupturas en el proceso de organización nacional, que se manifiestan en avances y retrocesos en la formación del incipiente sistema estadístico. Se identifican, a su vez, sus objetivos y la documentación que generaron como respuesta a las demandas del Estado, haciendo foco principalmente en los datos demográficos.

A su vez, se pretende revisar su trayectoria considerando varias similitudes y alguna particularidad con los procesos de construcción estatal de los nuevos estados latinoamericanos. Entre las primeras se destacan el contexto histórico complejo, de conflictos entre el poder central y los poderes locales; la percepción, por parte de la élite gobernante, de que la creación de las oficinas de estadística resultaba un avance en la organización administrativa del Estado; y la comunión con el pensamiento estadístico de la época, que Somarrivía y Estefane (2022) identifican con dos enfoques: una estadística basada en un principio moral y una visión pragmática.

En tanto, la principal particularidad tiene que ver con la formación temprana de una institución estadística nacional. Fue débil, endeble, discontinua, con una vocación mucho más ambiciosa en sus programas que en sus recursos reales, pero estuvo desde los inicios del país independiente; sin embargo, en ningún momento (durante este período de estudio) se atestigua su participación en la organización de los censos nacionales.

El arco temporal observado comienza algo antes de la independencia, con la primera demanda de datos estadísticos sobre población con una finalidad política electoral, durante la etapa de la Provincia Cisplatina en 1824. La fase termina con la primera publicación oficial realizada por la Mesa de Estadística, el *Registro Estadístico de la República Oriental del Uruguay de 1860*, que incluye datos del censo de 1860, fotografía previa al inicio de los procesos de modernización económica e institucional que llevarán a la consolidación del Estado nacional.<sup>3</sup>

En este trabajo se presenta, en primer lugar, una descripción del contexto histórico del período. Luego, un apartado de Antecedentes que explora las primeras instancias de demanda, recolección y publicación de datos estadísticos que se dan durante el período de la Provincia Cisplatina y de la incorporación de la Provincia Oriental a las Provincias Unidas del Río de la Plata. Posteriormente, se analizan las marchas y contramarchas de las primeras etapas en la organización estadística, una vez creado el Estado Oriental.

## 2. Breve panorama del contexto histórico

La crisis de la monarquía española en el Río de la Plata desató dos situaciones opuestas en la *Banda Oriental*. Mientras que la campaña adhirió a la Junta revolucionaria de Buenos Aires, Montevideo, ciudad sede de la gobernación colonial, se mantuvo fiel a la autoridad real hasta su capitulación en 1814. La primera etapa del ciclo revolucionario oriental comienza en 1811 y concluye en 1820 con la derrota de José Artigas, caudillo conductor de dicho proceso. La invasión militar lusitana del territorio de la entonces *Provincia Oriental*, que había comenzado en 1816, se convirtió en una dominación política (portuguesa primero y brasileña después) hasta 1828, cambiando su nombre a *Provincia Cisplatina*.

Una nueva etapa de la lucha por la independencia se reinició en 1825, cuando los antiguos jefes artiguistas Juan Antonio Lavalleja, Manuel Oribe, y (posteriormente) Fructuoso Rivera se enfrentaron militarmente al Imperio de Brasil. Se constituyó, entonces, un Gobierno Provisional que, a consecuencia de la exitosa expedición militar de Lavalleja, convocó a elecciones para una Asamblea. En agosto de 1825 la Sala de Representantes de la Provincia aprobó dos leyes fundamentales: la independencia del Imperio del Brasil y la reincorporación del territorio a las Provincias Unidas del Río de la Plata. Una vez que el Congreso de las Provincias Unidas aceptó la incorporación, el Imperio del Brasil le declaró la guerra.

Como veremos más adelante, durante el período de enfrentamiento militar entre las Provincias Unidas del Río de la Plata y el Imperio del Brasil, en la Provincia Oriental se fue estructurando un nuevo ordenamiento político-administrativo (Cuadro Cawen, 2009).

<sup>3</sup> La clásica imagen del censo como fotografía de la población, utilizada por la demografía al referirse a esta fuente de datos del estado de la población en un momento del tiempo, ha sido cuestionada desde la historia conceptual del pensamiento censal, que analiza el censo como discurso social. Para una profundización del tema véase (Otero, 2006).

Solicitada la mediación de Gran Bretaña, la guerra culmina en una Convención Preliminar de Paz (1828) y la creación del Estado Oriental del Uruguay (sin una delimitación territorial definida en la frontera con Brasil). La Asamblea Legislativa y Constituyente redactó la Constitución que fue jurada en 1830. En ella se establecía formalmente un régimen republicano y centralista. El territorio se dividía en 9 departamentos y en cada capital departamental habría un Jefe Político designado por el Poder Ejecutivo. Quedaban así formados, entonces, gobiernos departamentales bajo la órbita del gobierno central.

Caetano y Rilla describen una imagen muy elocuente del comienzo de la vida independiente del país: “Sin límites territoriales, en un vacío demográfico, sin moneda, con su primera Constitución sometida al control de unos vecinos con efectiva capacidad de intervención militar, entre otras muchas precariedades, el nuevo Estado pujaría sin embargo por ser “nuevo” y por ser “Estado” (Caetano y Rilla, 1999, p. 31).

A partir de entonces comienza el proceso de organización institucional. Se trata de un período de avances y retrocesos en el cual el gobierno central desde Montevideo pretendió, con muchas dificultades, ir imponiendo su autoridad en todo el territorio frente a caudillos locales de la campaña con la capacidad de movilizar hombres armados para desafiar dicha autoridad (Frega, 2016).

Terminado el ciclo independentista comienzan a perfilarse dos tendencias políticas en el país (blancos y colorados), que se enfrentarán a lo largo de todo el siglo. La Guerra Grande (1839-1852), la mayor del período, involucró a ambos bandos, y se convirtió en internacional con la participación de la Confederación Argentina (federales y unitarios), el Imperio del Brasil y las potencias europeas de Francia y Gran Bretaña. Durante este período el estado se fracturó en dos: Montevideo fue la sede del Gobierno de la Defensa (colorado) y en las afueras de Montevideo se instaló el Gobierno del Cerrito (blanco).

Luego de una guerra tan prolongada, ambas partes estaban exhaustas y la economía del país en ruinas. La paz se firmó en el acuerdo de que ningún partido había triunfado bajo la consigna pacificadora de “ni vencidos ni vencedores”.<sup>4</sup>

Desde distintos ámbitos se reclamó la fusión de los partidos, y bajo estas ideas fue electo el primer gobierno de unificación que siguió a la Guerra Grande. Sin embargo, esta también fue una década políticamente inestable, complicada por motines, alzamientos y rebeliones.

En suma, inserto en la complejidad de las fuerzas políticas y sociales del área rioplatense, desde su nacimiento el Estado atravesó décadas de gran inestabilidad. Habrá que esperar al último cuarto del siglo XIX, fuera de nuestro período de estudio, para la afirmación de un orden estable en todo el territorio nacional.

### 3. Antecedentes

La primera demanda de datos estadísticos de la población con una finalidad política electoral fue realizada durante la etapa en que el territorio que hoy es Uruguay era considerado la Provincia Cisplatina del Imperio del Brasil.

De acuerdo a la Constitución del Brasil, promulgada el 25 de marzo de 1824, en su art. 97 “*uma lei regulamentar marcará o modo prático das eleições e o número dos deputados relativamente à população do Império*” (en Senra, 2009, p. 28). Por decreto del 26 de marzo se convocaron elecciones legislativas y se instruyó cómo proceder a la elección indirecta de diputados.<sup>5</sup> Para ello se hizo uso de la parroquia *-freguesía-* como división administrativa y de los párrocos como funcionarios de la Corona.<sup>6</sup> Los diputados serían nombrados por electores de las parroquias y estos, a su vez, serían elegidos directamente por los parroquianos, reunidos en Asambleas Parroquiales, bajo la presidencia del Juez de Paz u ordinario, y con asistencia del párroco (Diez de Medina, 1994). Asimismo, los párrocos debían fijar un edicto en las puertas de sus Iglesias, donde constara el número de *fogos* (hogares, viviendas) de

<sup>4</sup> Entre los distintos tratados internacionales firmados en esa oportunidad, se encuentra el tratado de límites con Brasil.

<sup>5</sup> Los antecedentes directos son las Asambleas Constituyentes del Reino del Brasil de 1822 y del Imperio del Brasil de 1823.

<sup>6</sup> Senra define a la *freguesía* (feligresía) como una especie de división político-eclesiástica (Senra 2009: 26). Dado que no existía una estructura civil separada de la estructura eclesiástica, bajo el patronato regio el párroco era funcionario de la Corona.

su parroquia.<sup>7</sup> El número de electores serían tantos como “el número de cien *fogos* de su población; no llegando a doscientos, pero pasando de ciento cincuenta, serán dos; pasando de doscientos cincuenta, serán tres, y así progresivamente” (Senra 2009, p. 29).

En el caso de la Provincia Cisplatina, el 10 de setiembre de 1824 los parroquianos habilitados fueron convocados por bando a la elección que se realizaría a los 10 días en la Iglesia Matriz (Diez de Medina, 1994).

Esta primera demanda estadística, entonces, fue conocer el número de hogares/viviendas -lo que es distinto al número de habitantes-, para la conformación de una representación parlamentaria del Imperio del Brasil.

Pocos años después, las instancias de recolección y publicación de datos estadísticos se vinculan con la incorporación de la Provincia Oriental a las Provincias Unidas del Río de la Plata, y a la influencia que tuvieron las reformas propiciadas por Bernardino Rivadavia en la conformación del orden político y el manejo de las cuestiones públicas en el inmediato período anterior.

Como parte del proceso revolucionario rioplatense, a principios de la década de 1820 se disolvieron las instituciones de poder central de las Provincias Unidas y las provincias volvieron a asumir su autonomía. En Buenos Aires, durante el gobierno de Martín Rodríguez con figuras como Bernardino Rivadavia (Ministro de Gobierno y Relaciones Exteriores) y Manuel García (Ministro de Hacienda), se intentó consolidar el régimen representativo republicano e implementar un conjunto de reformas (institucionales, administrativas, económicas, eclesiásticas, culturales, etc.) tendientes a modificar las prácticas de la herencia colonial (Di Pasquale, 2013; Cuadro Cawen, 2009). Se pretendía “modernizar” la cultura política en base a las nuevas concepciones ilustradas y liberales de la época. Al pensamiento ilustrado se agregaba la influencia de la *Idéologie* de Destutt de Tracy, el pensamiento liberal de Benjamin Constant y el utilitarismo de Jeremy Bentham (Di Pasquale, 2013).<sup>8</sup>

Una parte de la nueva forma de cultivar la *cosa pública* implicó la organización de la estadística en la provincia de Buenos Aires, lo que se generalizó a todas las Provincias Unidas cuando se reconstituyó esta entidad política y Rivadavia asumió su presidencia. A efectos de esta investigación es muy relevante revisar esta etapa organizativa de la estadística, porque resulta un antecedente directo de las estadísticas uruguayas.

El 11 de diciembre de 1821, desde el Ministerio de Gobierno de Buenos Aires, Rivadavia decretó la realización de “**Razones Estadísticas**”, que consistían en una serie de disposiciones referentes a contar con varios tipos de estadísticas de flujo. A principios de cada mes el Ministerio debía recibir información cuantitativa de distintas instituciones sobre: los llegados a Buenos Aires, estado de los enfermos, sanos y fallecidos en hospitales, administración de la vacuna, admisiones y fallecidos en la casa de expósitos, información de las parroquias sobre bautismos, matrimonios y defunciones, declaración de alumnos de escuelas, colegios y Universidad, personas encarceladas; así como el ganado vacuno, lanar o suino faenado para abasto y saladeros (Registro oficial de la Provincia de Buenos Aires, 182, pp. 150-152). Para recopilar y publicar mensualmente toda esta información cuantitativa se creó el **Registro Estadístico de la Provincia de Buenos Aires** (1822-1827) y se nombró director del Registro a Vicente López y Planes, integrante del *grupo rivadaviano* (Registro oficial de la Provincia de Buenos Aires, 1821, 17, pp. 164-166).<sup>9</sup> Es por demás interesante la fundamentación para la creación del Registro, en la que se señala el uso político de los datos estadísticos:

“Los conocimientos estadísticos no han servido por dilatado tiempo más que de rasgos de curiosidad o adornos para la historia. Pero cuando llegaron a copiarse hasta un grado que fijaron

<sup>7</sup> El decreto no indica de qué manera los párrocos podrían saber a priori el número de *fogos*.

<sup>8</sup> Cabe destacar que Rivadavia estuvo en Europa entre 1814 y 1820, donde cultivó su amistad con Destutt de Tracy, y a través de este filósofo se familiarizó con las ideas de Benjamin Constant. Durante su estadía en Londres, tuvo contacto con Jeremy Bentham.

<sup>9</sup> Se publicaron 19 números entre 1822 y 1826, el primero de ellos apareció el 15 de febrero de 1822 (Besio Moreno, 1939: 140). Según González Bollo (1999) Vicente López Planes era un aficionado a la astronomía, la botánica y el dibujo geométrico. Su “espíritu ilustrado (...) establecía un orden de recopilación de datos: topografía, población, medios de producción, artes, comercio, inspección pública y “resultados de las fuerzas antecedentes sobre la población ó usos y costumbres en el aspecto económico.” (González Bollo, 1999, p. 26).

la meditación de algunos talentos originales, apareció la economía política que rápidamente se elevó al rango de una ciencia: esta reformó los principios de todos los gobiernos, a quienes ha dejado sin embargo en la vaga situación en que ella misma se halla; porque habiendo su teoría adquirido la perfección de que es susceptible, no ha sido hasta el presente feliz en los pasos que ha dado hacia la aplicación de ella a la práctica. Más ya la estadística se presenta como el único medio de dar a la economía política la utilidad que la sociedad le demanda, y a los gobiernos el medio más seguro de calcular siempre su marcha, y de sacar de los mismos efectos de ella ideas originales que hagan subir continuamente su administración en saber y beneficencia. Estas consideraciones son sin duda una aplicación general, más se contraen de un modo especial a los países que comienzan su carrera y tienen un vasto campo que correr.” (Registro oficial de la Provincia de Buenos Aires, 1821, 20, pp. 164-165).

La estadística aparece como la herramienta política que reforzaría el estatus científico de la economía política y su utilidad social (Somarrivía y Estefane, 2022). Los argumentos esgrimidos dejan ver la relevancia que el gobierno le daba a la información estadística como generadora de insumos para planificar su acción. Así, la estadística se situaría en la frontera entre el campo político-administrativo del estado y el campo científico (Daniel, 2009).

Asimismo, estos argumentos pueden considerarse como pertenecientes al enfoque del pensamiento estadístico que Somarrivía y Estefane (2022) definen como “ojo filosófico” o principio moral. Tomando una imagen de la época, los autores vinculan la visión que los intelectuales criollos tenían de la estadística y la economía política con la idea de un principio moral de regeneración política y social.

Cuando a principios de 1826 se conformó el Gobierno Nacional de las Provincias Unidas, y Rivadavia fue nombrado primer Presidente, extendió el sistema a todas las provincias con la creación del **Departamento de Topografía y Estadística**, también a cargo de Vicente López y Planes (Registro Nacional Provincias Unidas del Río de la Plata, 1826). Entre sus funciones se señaló la reunión de datos estadísticos de acuerdo a un plan que se presentaría, y su publicación anualmente en un volumen. También le competía todo lo relativo a límites y distribución de tierras públicas y de particulares, el registro las mensuras y su participación en casos y juicios de la materia.<sup>10</sup> La información estadística y los trabajos de topografía de las provincias se reunirían por medio de “facultativos u oficinas subalternas”.

Esta institución resulta muy relevante para la reconstrucción de las estadísticas uruguayas ya que, para su fecha de creación, la Provincia Oriental constituía parte de las Provincias Unidas, y por consiguiente también habría debido cumplir con lo dispuesto por el Departamento de Topografía y Estadística.<sup>11</sup>

Sin embargo, los primeros datos estadísticos que hemos encontrado no son oficiales, sino que nos llegan por su difusión pública en la prensa. Esta práctica también ha sido observada en la prensa de otras ciudades latinoamericanas, como Santiago y Buenos Aires (Somarrivía y Estefane, 2022).

Los datos fueron publicados en la *Gaceta de la Provincia Oriental* – periódico de filiación unitaria y oficialista-, el 21 de noviembre de 1826, con el título “Razón estadística de los nacidos en el territorio libre de la Provincia al año 1825” (“Gaceta de la Provincia Oriental”, Nº 2, noviembre 21 de 1826, p. 1). Se trata de un cuadro con el número de *nacidos* (no de bautizados) en cada una de las parroquias existentes en 7 departamentos, desagregados por sexo, más un total por departamento y un total general, excluyéndose información sobre Montevideo y Cerro Largo.

La referencia a la vinculación institucional entre el gobierno de la Provincia Oriental y Departamento de Topografía y Estadística se encuentra, una vez más, en un artículo de la *Gaceta de la Provincia Oriental*, en el cual se hace mención al comienzo de las comunicaciones y la planificación de una oficina topográfica y estadística.<sup>12</sup> En el texto, de autor anónimo, el acento está puesto en las actividades de

<sup>10</sup> También en este caso existió el antecedente de la Comisión Topográfica de la Provincia de Buenos Aires, creada en 1824, con el objetivo de sentar las bases para la creación de un sistema de información basado en un plano topográfico del territorio provincial (Alfonso Erba, 2005, p. 41).

<sup>11</sup> Si bien el reconocimiento y la aprobación de la Constitución de las Provincias Unidas por la Sala de Representantes se llevó a cabo entre marzo y abril de 1827, las reformas político-administrativas que permitirían implementar aquella, comenzaron en los meses previos (Cuadro Cawen, 2009, p. 31).

<sup>12</sup> La *Gaceta de la Provincia Oriental* n. 10, 9 enero 1827, p. 2.: “ESTABLECIMIENTO IMPORTANTE. El

agrimensura y no así demográficas.

Sin embargo, un par de meses después se concretó el primer intento de recolección de información respecto a los eventos demográficos (estadísticas vitales) por una autoridad civil. El decreto, firmado por el Gobernador Provisorio Joaquín Suárez el 26 de marzo de 1827 desde Canelones, señala que los curas de las parroquias de todo el territorio de la Provincia, debían pasar los siguientes “estados” el día 1º de cada mes a la Secretaría de Gobierno: “(...) De los muertos en sus respectivas parroquias, con expresión del sexo, edad, estado soltero, casado o viudo, color, origen, libre o esclavo. De todos los casamientos con expresión de la edad de los contrayentes, profesión, color, origen, libre o esclavo. De todos los bautismos con expresión de sexo y color.” (Alonso Criado, 1876, 1, p. 37). Incluso, se señala al Secretario de Gobierno como la autoridad que quedaba encargada de este cometido.

Haciendo uso del patronato heredado de la colonia, al igual que vimos en el caso revisado durante la Provincia Cisplatina, el decreto utiliza las instituciones eclesiásticas, que cuentan con una infraestructura ya organizada y legitimada socialmente, para recabar la información de los eventos vitales y el registro de los matrimonios.

En todo caso, más allá de este decreto y de las referencias en la prensa a la vinculación con el Departamento Topográfico y Estadístico, hasta el momento no se ha encontrado referencia sobre alguna oficina encargada adscripta a la Secretaría de Gobierno, ni mención a algún funcionario, y tampoco reportes de datos concretos.<sup>13</sup>

Cabe preguntarse sobre cuáles serían las razones por las que los avances en este período fueron demográficos y no se avanzó en el plano topográfico. Probablemente debido a que las implicancias de uno y otro saber eran diferentes. Como señalan Gautreau et al. (2011) la creación de administraciones topográficas en los nuevos Estados que controlarían la tenencia de la tierra y su mensura estaban, en parte, vinculados a objetivos fiscales.

En 1827 la Junta de Representantes debió implementar una reforma del sistema tributario para hacer frente a la coyuntura bélica, así como al aumento del presupuesto de gastos, ocasionado por las reformas de las instituciones político-administrativas (Cuadro Cawen, 2009). Sin embargo, el avance en la actividad catastral de la Provincia Oriental en este período no se comenzó.<sup>14</sup>

Es probable que se considerara que no estaban dadas las condiciones por la complejidad del contexto histórico, que oponía, por un lado, la afinidad de la Junta de Representantes hacia la orientación centralista del Gobierno y Constitución de las Provincias Unidas, y por otro, la resistencia de los poderes locales. El proceso continúa con la destitución del gobernador delegado Joaquín Suárez y la disolución de la Sala de Representantes decretada por Lavalleja el 12 de octubre de 1827. La tarea recién comenzaría a llevarse a cabo luego de la independencia del Estado, con la creación de la Comisión de Topografía en 1831.

En suma, las instancias de recolección y publicación de datos estadísticos previas a la formación del Estado uruguayo resultarán un aprendizaje para la nueva república. En el caso de la representación parlamentaria de la Provincia Cisplatina como parte del Imperio del Brasil, su relevancia radica en el nuevo sentido del conteo con una finalidad electoral. La etapa de inserción de la Provincia Oriental deja

---

gobierno ha entrado ya en comunicación con el departamento general de topografía, y estadística, instituido en Buenos-Aires en Junio del año anterior, el cual, contando entre otras atribuciones, la de extender a las demás provincias de la nación la esfera de sus trabajos, que habían sido ensayados con notorias ventajas en aquella capital, y su campaña, se dirigió al gobierno de la provincia al objeto de combinar los medios de planificar en ella una oficina topográfica, y estadística, que haciendo sus servicios bajo la dirección y plan, que le dé el departamento, proporcione aquí las mismas ventajas prácticas, que en los juicios sobre tierras, en las mensuras, en las rentas territoriales, y demás ramos de su resorte ha experimentado la capital. Al intento el gobierno se ha puesto de acuerdo con los señores encargados de la dirección del expresado departamento defiriendo [sic] a su juicio sobre la elección del individuo, que considere apto para desempeñar el destino de ingeniero de la provincia, y fundar un establecimiento, que será a todas luces de la mayor conveniencia, y utilidad en un territorio, cuya riqueza principal la forman los más extensos y bellos campos.”

13 Tampoco hemos encontrado información parroquial de la Provincia Oriental en la documentación del Departamento Topográfico y Estadístico que se encuentra en el Archivo General de la Nación, de Buenos Aires.

14 Una referencia a cierto contralor la señala Alfonso Erba (2005) con el decreto del gobierno Provisional del 17 de mayo de 1827, firmado en la Villa de Canelones, que ordena el relevamiento de todos los solares ubicados dentro del recinto de cada población a los efectos de estudiar los títulos de propiedad otorgados y determinar los solares ocupados y libres con el fin de distribuirlos entre quienes quieran ocuparlos.

como principal enseñanza la relevancia que tiene la formación de una oficina estadística.

#### 4. Las primeras etapas institucionales en la organización de la estadística nacional

Como se ha señalado anteriormente, a partir de la firma de la Convención Preliminar de Paz (1828) y la declaración la independencia del Estado Oriental del Uruguay, comienza una nueva etapa institucional y de organización político-administrativa para el Uruguay.

##### 4.1 Comisión de Estadística (1829- 1833)

El desarrollo institucional de las estadísticas nacionales se inicia tan temprano como en la segunda mitad de 1829, con la creación del **Registro Estadístico del Estado Oriental** y la **Comisión de Estadística**. Esto revela la importancia que el Gobierno Provisorio le daba a la planificación de la estadística nacional, y a su vez, como se ha señalado, la valoración positiva de la organización en la etapa de las Provincias Unidas.

Asimismo, los reclamos desde la sociedad no se hacían esperar. Antes de la formalización de los decretos de organización de la estadística, un nuevo periódico, *El Universal* (fundado por el Gral. Antonio Díaz) refleja su preocupación por la información socioeconómica y demográfica. Un mes después de su fundación, a partir del 23 de junio de 1829, comienza a publicarse en la portada una sección llamada *Estadística* con datos de flujo sobre el movimiento diario del hospital, el asilo de expósitos, la cárcel, licencias y pasaportes.

Un mes después, el 23 de julio, publica un artículo titulado *Topografía* que denuncia el desconocimiento de la riqueza pública, los recursos del país y el volumen de la población a la hora de tomar medidas o imponer impuestos (quizá una alusión a la contribución directa y otras cargas impositivas aplicadas por el gobierno oriental en el año 1827). A su vez, reclama a la estadística y topografía llenar este vacío de información y obtener insumos que permitan conocer la situación del país, de utilidad para las *operaciones gubernativas*. El artículo finalmente aboga por una ley que tenga como consecuencia la formación de la gran carta del Estado y un archivo topográfico (*El Universal*, n° 31, 23 de julio 1829: 2).

El **Registro Estadístico del Estado Oriental** fue creado por el decreto del Gobierno Provisorio (firmado por F. Rivera y José Rondeau) del 30 de setiembre de 1829 (Armand Ugón et al., 1930). Se define al Registro como “el protocolo ordenado de todas las noticias referentes a su título”. En la fundamentación queda explícitamente señalada la preocupación por la construcción de una hacienda pública, al alegar la necesidad que un Estado tiene de conocer sus recursos para organizar la Hacienda, ya que “(...) las medidas cimentadas de otra manera son expuestas a ilusiones de funesta trascendencia y tardía curación” (Armand Ugón et al., 1930, I, p. 167).

Para promover los trabajos relacionados con el Registro estadístico, en el mismo decreto se crean 9 comisiones estadísticas, una Comisión principal (en la capital) y ocho subalternas (una en cada departamento del interior), cuya integración se describe en un segundo decreto, del 26 de octubre de 1829 (Armand Ugón et al., 1930). Si bien no está expresado directamente, queda claro que tanto el Registro como las Comisiones de Estadística pertenecerían al ámbito del Ministerio de Hacienda, dado que se designa como su Presidente al jerarca de dicho Ministerio.

Se observa aquí una similitud con el pensamiento de las élites gobernantes latinoamericanas, en el sentido de considerar a la creación de las oficinas de estadística como un avance en la organización administrativa del Estado. De acuerdo también con el pensamiento del principio moral, la estadística aparecía como la herramienta capaz de proporcionar una lógica racional para planificar medidas.

La **Comisión Principal de Estadística** estaba formada por miembros de dos clases: natos y colectivos. Inicialmente se designó al Ministro de Hacienda como presidente nato, aunque unos meses después declinó este rol en el Fiscal General del Estado, por causa de sus ocupaciones.<sup>15</sup> Los otros miembros natos eran: el Cura Vicario, el Fiscal del Estado, el Prior del Consulado, y el Jefe

<sup>15</sup> Decreto del 3 de marzo de 1831. AGN. Ministerio de Gobierno. Caja 796, carpeta 14, fojas 373-374 y 377-378. El gobierno libra un decreto en que se nombra Presidente de la Comisión de Estadística al Fiscal general del Estado: Lucas Obes. Éste ya era miembro nato, en razón que el Ministro de Hacienda por sus ocupaciones no puede desempeñar esa función.



de la Colecturía General. Como miembros colectivos se nombraron a: Don Alejandro Chucarro, Don Cristóbal Echevarriarza, Don José María Reyes, Don Agustín Urtubey, Don Román [de] Acha, Don Luis Godefroy, Don Francisco Juanicó, Don Daniel Vidal y Don Tomás Diago.

¿Quiénes eran estos miembros colectivos? Para esa fecha un grupo había tenido alguna actividad política previa en el gobierno patrio y/o eran legisladores y constituyentes; otro grupo provenía del área mercantil y eran o habían sido comerciantes. José María Reyes era militar especializado en geografía y cartografía. Y será quien luego presidiría la Comisión de Topografía. La mayor especialización en el área económica habría sido la de Chucarro y de Hacha. El primero había sido designado por Lavalleja para integrar la Junta de Hacienda de la Provincia Oriental, y posteriormente a su nombramiento en la Comisión de Estadística, ocupó la cartera del Ministerio de Hacienda y también la de Gobierno y Relaciones Exteriores. Román de Acha, por su parte, luego de integrar esta Comisión fue Ministro de Hacienda en la primera presidencia de Rivera y más adelante Contador de la Aduana.

El decreto también instruye que la Comisión Principal nombra y propone a las comisiones subalternas que deben operar en las cabeceras de departamentos, y tendrán un máximo de cinco miembros, entre natos y electivos. Era responsabilidad del presidente de la Comisión dar cumplimiento al decreto, así como "(...) acelerar la formación de un estatuto que conduzca esencialmente a metodizar los trabajos de la estadística, y darles todo el impulso de que fueren susceptibles." (Decreto 3 de marzo de 1831). En el marco del desarrollo de las capacidades de información del estado (Lee y Zhang, 2017), se podría considerar que esta disposición apunta en ese sentido, recoger información en forma estandarizada, comprensible para la organización administrativa estatal.

Las oficinas e instituciones que debían colaborar en el suministro de información eran: el Archivero General, los juzgados de campaña, las comandancias militares y las oficinas de recaudación de todo el Estado.

A su vez, se señalan como competencias y actividades principales de la Comisión las siguientes:

- Formar el censo de la población.
- Explorar los terrenos del Estado y clasificarlos según sus productos y proporciones naturales para los trabajos de la industria.
- Determinar las sumas de los capitales fijos y circulantes.
- Formar un cuadro de las exportaciones, e importaciones, dividido en tres décadas, a saber: de 1800 a 1810, de 1810 a 1820, de 1820 a 1830.
- Reconocer el caudal de los ríos y lagos, tomando las nivelaciones necesarias, para descubrir la facilidad o sus inconvenientes de su comunicación recíproca.

Estas actividades implican objetivos políticos, económicos, topográficos y demográficos, y la incipiente Comisión comienza a actuar para avanzar en estos distintos sentidos.

El interés principal del gobierno estuvo centrado en el diagnóstico de la situación económica y la riqueza del país. Probablemente una de las primeras medidas que toma el Ministro de Hacienda Lucas Obes tenga que ver con uno de los cometidos económicos: *Explorar los terrenos del Estado y clasificarlos según sus productos y proporciones naturales para los trabajos de la industria*. Para cumplir con lo encomendado ("la formación de la estadística") le pide al Ministro de Gobierno que ordene la elaboración de un padrón de cada departamento donde se indiquen las familias o propietarios que se dediquen a la labranza, con información sobre la superficie sembrada en 1829, producto neto y clase de semillas.<sup>16</sup> El Ministerio de Gobierno emite una circular dirigida a los Alcaldes departamentales de los Juzgados Ordinarios para que le den cumplimiento.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> "Mvd Feb 8 1830. El Sr. Ministro necesita para la formación de la estadística un padrón de cada uno de los departamentos, que exprese las familias o propietarios que se dedican a la labranza, el terreno que han sembrado en el año pasado de 1829, el producto neto, y la clase de semillas, y que espera que el Sr. Ministro Secretario de Gobierno, a quien se dirige, quiera dar las órdenes consiguientes, y le saluda con su mayor consideración. Lucas J. Obes." AGN. Ministerio de Gobierno. Caja 794 Carpeta 18 Asunto Estadística Padrón foja 535.

<sup>17</sup> "Circular Ministerio de Gobierno. Montevideo, febrero 10 de 1830. Habiendo dispuesto el gobierno con esta fecha, que para la formación de la estadística se le remita por las autoridades departamentales, un padrón que exprese el número de familias o propietarios que se dedican a la labranza, el terreno que han sembrado, clase de semillas y su producto en el año próximo pasado, el que suscribe así lo previene a ese Juzgado Ordinario para

En el Archivo General de la Nación se encuentran 11 padrones que -por las fechas y los datos relevados- responden a la orden del Ministerio de Gobierno.<sup>18</sup>

Consideramos que el grupo de padrones de 1830 serían los primeros padrones mandados ejecutar por la Comisión de Estadística y su cometido fue recoger información para la estadística económica. No contienen información demográfica.<sup>19</sup>

De las competencias señaladas en el decreto de creación del Registro y la Comisión de Estadística, el único objetivo que refiere a la población es el de “formar el censo”. Sin embargo, no hay ninguna referencia en el documento a que esta preocupación por contar los habitantes responda a intereses propios de la economía política sobre el volumen poblacional.<sup>20</sup>

Dentro de las competencias y las actividades principales señaladas en el decreto de creación del Registro y la Comisión de Estadística, no aparece a texto expreso la recolección de los eventos vitales. No obstante, como se observó anteriormente, ya el decreto de 1827 ordenaba a las parroquias proveer información a la Secretaría de Gobierno sobre los nacimientos, defunciones y matrimonios registrados.

Se desconoce si esta instrucción se cumplió en los años anteriores a la creación de la Comisión, pero hemos encontrado datos para 1830 y 1831 que contienen la información requerida por dicho decreto.<sup>21</sup> Los envíos de los párrocos al Ministerio de Gobierno son llamados “Razón estadística” y el Ministerio, a su vez, los dirige a la recientemente formada Comisión de Estadística.<sup>22</sup>

Paralelamente, como otro paso en la organización económica del Estado, el gobierno crea la *Comisión de Topografía* con el cometido de formar el catastro nacional “(...) único fundamento sobre que estriba la economía política del Estado.”<sup>23</sup> Parecería que esta comisión habría tenido vinculación con la Comisión de Estadística, puesto que el listado de nombres de los jefes de estas secciones surge en una nota a un funcionario de dicha Comisión.<sup>24</sup>

Sin embargo, al igual que sucedería en otros estados latinoamericanos (Daniel et al. 2022b) las enormes dificultades del erario público (y la desorganización del gobierno) atentaron contra la organización administrativa. Luego de varios documentos señalando el atraso en el pago de sueldos

su cumplimiento a la menor brevedad. A los alcaldes departamentales.” AGN. Ministerio de Gobierno. Caja 794 Carpeta 18 Asunto Estadística Padrón foja 536.

18 Se trata de los padrones de Colorado, partido de Los Cerrillos, distrito de la barra de Casupá, distrito del Pantanoso, Miguelete, partido de Pando, San Isidro de Las Piedras, Toledo, partido del Manga, partido de Canelón Chico y Peñarol. AGN Fondo Ministerio de Gobierno, caja 796, carpeta 14, fs. 379; 381; 384; 385-388; 395-398; 444-405; 407; 409; 411; 435; 437-440.

19 También al año siguiente se encuentra documentación ordenando obtener información sobre el número de fanegas de trigo cosechadas en los departamentos. Esta vez son los Jefes Políticos departamentales quienes acusan recibo. AGN. Fondo de Ministerio de Hacienda, caja 1519. Enero 1831. Respuestas de los Jefes Políticos departamentales acusando recibo a una nota del Ministerio de Hacienda dirigida al Ministerio de Gobierno, de 14 de enero de 1831.

20 De acuerdo a Senra (2009) en los inicios del Imperio del Brasil existió la tentativa de elaborar estadísticas a través de Comisiones. De hecho, unos meses después de formada la Comisión de Estadística en el Estado Oriental, el 25 de noviembre de 1829 se crea en Brasil por decreto la Comissão de Estatística Geográfica e Natural, Política e Civil, y una de sus funciones también fue la de formar el censo.

21 Es más, una nota del cura vicario de Maldonado Manuel Herrera enviando las razones estadísticas de marzo de 1830, hace referencia al decreto de 1827 (AGN Fondo Ministerio de Gobierno, caja 796, carpeta 14, fojas 419-431).

22 Paralelamente a la formación de la Comisión Estadística, por decreto del 10 de octubre de 1829 se crea la Comisión de Higiene Pública, autoridad sanitaria con atribuciones sobre todo lo relativo a la higiene pública y salud de la población, así como a la topografía y estadística médica (Pollero 2016, p. 332). Si bien no se especifica en qué consiste este tipo de estadística, se entiende que a la información registrada en las parroquias se suma el aporte médico, especialmente para obtener información epidemiológica a partir del registro de las causas de muerte.

23 Catastro. Creación de la Comisión Topográfica. Montevideo, diciembre 2 de 1831 Se hace una ampliación del decreto al día siguiente (Armand Ugón et al., 1930).

24 AGN Fondo Ministerio de Gobierno, caja 809, carpeta 9, foja 168. En nota al escribiente auxiliar de la Comisión de Estadística del 9 de enero 1832 se da cuenta de los nombres de los jefes de las secciones: 1ª sección José Trápani, Gabriel González. 2ª sección Joaquín Figueredo, Manuel de la Sierra. 3ª sección Loreto Gomensoro, Juan [ilegible]. 4ª sección: Manuel Vicente Pagola, José de la [ilegible].

a los comisionados y agrimensores encargados del catastro, en 1833 se les cesa en el ejercicio de sus funciones, hasta nueva resolución.<sup>25</sup> Evidentemente, se deben de haber subsanado estos inconvenientes con cierta rapidez, puesto que para 1834 la Comisión de Topografía nuevamente estaba trabajando.

En este período habría dejado de funcionar esta primera *Comisión de Estadística*. No queda del todo claro cómo se dio la desaparición, ni si estuvo vinculada al acuerdo del 11 de octubre de 1833 que cesa a los jefes de Catastro “hasta nueva resolución de Gobierno”. Se pierden también los rastros del Registro Estadístico, sobre el cual, en realidad, nunca hubo referencias específicas.

En lo que refiere particularmente a la información demográfica, que es en la que se centra esta investigación, su objetivo principal no fue logrado, puesto que no se llevó a cabo un censo de población. La serie de padrones de 1830 que se realizaron responden a requerimientos sobre información económica. La Comisión no realizó publicaciones sobre la información estadística recabada. Los materiales que hemos hallado se encuentran en el Archivo General de la Nación, sin vinculación con la Comisión de Estadística.

#### 4.2 Avances y retrocesos: Mesa de Estadística (1834-1835) y Junta de Higiene Pública

El siguiente hito importante en la institucionalidad de la estadística nacional fue la creación de la *Mesa de Estadística*.

El hecho es que por decreto del 17 de julio de 1834 se crea la *Mesa de Estadística* en la órbita del Ministerio de Hacienda (Armand Ugón et al., 1930).<sup>26</sup> Se alega su necesidad para regularizar la acumulación de información que llegaba a la Comisión de Topografía y al Ministerio de Gobierno, y que la misma fluyera hacia el Ministerio de Hacienda, quien debía hacer uso de ella. Aparentemente, se le estaría dando una mayor categoría que a la Comisión precedente, incluso se designan para la Mesa tres funcionarios, que ya tenían cargos en el Estado, Francisco Acuña de Figueroa, Miguel Furriol y Manuel Ignacio de la Torre. Sin embargo, en los presupuestos nacionales no se ha encontrado un renglón específico para la Mesa o sus integrantes, como sí aparecía la Comisión de Topografía (Armand Ugón et al. 1930). Tampoco hay ninguna referencia a cómo estaba prevista la recolección de información desde los demás departamentos; al menos no se nombraron comisiones subalternas como sucedía con la Comisión de Estadística de 1829.

De los tres funcionarios, Francisco Acuña de Figueroa, el de mayor edad, había pertenecido a la administración colonial y cisplatina. Como han señalado Somarrivía y Estefane (2022), en distintos países latinoamericanos se ha observado en las nuevas oficinas republicanas la participación de burócratas que trabajaron en el período anterior.

Un par de meses después, en nota del Ministro de Gobierno y Ministro interino de Hacienda Lucas J. Obes a los encargados de la Mesa, se fundamenta su creación y se especifican sus cometidos:<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Véase, por ejemplo: AGN. Fondo Ministerio de Hacienda, caja 1561. Ministerio de Gobierno, 23 de agosto de 1833. Nota sobre el atraso en el pago de sueldos a Loreto Gomensoro.

<sup>26</sup> “Montevideo, julio 17 de 1834. Para regularizar la parte de los trabajos estadísticos que se han acumulado en la Comisión Topográfica y Ministerio de Gobierno por defecto de una comisión especialmente encargada de este trabajo indispensable al acierto de las operaciones fiscales, y para que el Ministerio de Hacienda pueda tener cerca de sí los materiales necesarios al establecimiento de la caja de amortización y emplear en su distribución manos independientes de otra especie de tareas administrativas, el Gobierno Supremo de la República decreta: 1º Todos los trabajos de estadística y los concernientes al pago de la deuda pública, serán conducidos en adelante con entera separación de cualquier otro ramo de Gobierno o Hacienda. 2º En el Ministerio de esta denominación se organizará una mesa a cuyo cargo corran los trabajos expresados en el artículo anterior. 3º Quedan nombrados para este servicio los señores Don Francisco Figueroa, Don Miguel Furriol y Don [Manuel Ignacio de la] Torre. 4º Se declara a los dos primeros la continuación en el goce de sus respectivas dotaciones, y la de 25 pesos al meritorio del Ministerio de Hacienda Don Manuel Ignacio de la Torre. 5º Comuníquese, dese a la prensa, y al Registro Nacional. Anaya Lucas J. Obes”

<sup>27</sup> [AGN. Fondo Ministerio de Gobierno, Caja 860 A, carpeta 9, fojas 524-525] Montevideo, Septiembre 24 de 1834 Hallándose instalada la Mesa de Estadística su general objeto debe ser el preparar y arreglar las bases preliminares al completo desarrollo de las operaciones de su instituto, y de los fines de economía política que el gobierno se propuso al formarlo, siendo su objeto el apreciar la fuerza, la riqueza y el poder del Estado por el análisis de los recursos y medios de conservación, prosperidad y grandeza que le ofrecen su territorio, su población, sus producciones, su industria, su comercio en general y sus fuerzas militares, cuyos trabajos llevados a su perfección dan por resultado la ciencia de las fuerzas reales y de los medios de poder de un Estado político. Para continuar

“(…) su general objeto debe ser el preparar y arreglar las bases preliminares al completo desarrollo de las operaciones de su instituto, y de los fines de economía política que el gobierno se propuso al formarlo, siendo su objeto el apreciar la fuerza, la riqueza y el poder del Estado por el análisis de los recursos y medios de conservación, prosperidad y grandeza que le ofrecen su territorio, su población, sus producciones, su industria, su comercio en general y sus fuerzas militares, cuyos trabajos llevados a su perfección dan por resultado la ciencia de las fuerzas reales y de los medios de poder de un Estado político.” (AGN, Fondo Ministerio de Gobierno, Caja 860 A, carpeta 9, fojas 524-525).

Entendemos que también en esta oportunidad el pensamiento estadístico se corresponde con el enfoque del principio moral señalado por Somarrivía y Estefane (2022).

Las actividades previstas eran muy arduas y apuntaban a distintos objetivos. Los principales eran los económicos. Se necesitaban datos concretos que permitieran conocer el panorama de la riqueza del país; una base sobre la cual establecer una política fiscal:

- Formar un cuadro sobre las propiedades públicas y privadas en todo el país a partir de la explotación del catastro principalmente y otros materiales
- Cuadro de fábricas, prensas, barracas, tiendas y talleres de artesanos que tiene la capital y el suburbio con la estimación de sus valores, comparativo con años anteriores.

En lo que respecta a los objetivos demográficos, por primera vez se planteaba hacer uso de las razones estadísticas, se explicitaba el sentido y se indicaba una forma de mejorar y uniformizar la información recibida:

- Levantar tablas de matrimonios, bautismos (por error dice casamientos) y defunciones desde 1829 (año de creación de la Comisión Estadística) “hasta la fecha” a partir de la información de la estadística parroquial.
- “(…) demostrar las proporciones y observaciones comparativas de estos movimientos con la población general y sus progresos”
- Elaborar una planilla modelo para los partes estadísticos de los 25 curatos y parroquias de la república

También se pueden identificar objetivos políticos. Uno tiene que ver con el proyecto de subdivisión del departamento de Paysandú, y la creación del departamento de Salto (que se efectivizó el 17 de junio de 1837). Y otro refiere al conocimiento del número de extranjeros llegados en los años 1833 y 1834,

pues la Mesa desembarazando la senda que deba facilitar la marcha y los frutos de sus tareas comenzadas, se le encarga muy particularmente se contraiga a los trabajos siguientes: 1º Formar el cuadro general de las propiedades públicas, particulares y edificios de la primera denominación en toda la República, según lo que resulte de los catastros, tal cual ellos estén, y demás materiales que se han pasado y deban pasarse en adelante a su archivo. 2º Levantar **las tablas de matrimonios, casamientos [sic] y mortalidades** desde 1829 hasta la fecha, y según lo permitan los partes de la estadística parroquial, y **demostrar las proporciones y observaciones comparativas de estos movimientos con la población general y sus progresos**. 3º Formar un cuadro demostrativo por lo que resulte del catastro, u otros antecedentes, de todas las fábricas, prensas, barracas, tiendas y talleres de artesanos que tiene la capital y el suburbio con la estimación de sus valores, recabando de quien corresponda una noticia de todos los edificios construidos en los cuatro últimos años en esta ciudad y en el contiguo ejido, y formar un cuadro demostrativo de estos progresos, comparando con las épocas anteriores si es posible. 4º Trabajar un estado que demuestre el censo de los habitantes de ambos sexos del pueblo del Salto y sus alrededores, y de los partidos que componen su jurisdicción para proveer a sus solicitudes sobre independencia judicial, y el proyecto de la subdivisión territorial del departamento a que corresponde. 5º Trabajar una planilla normal o estado que sirva de modelo uniforme para los partes estadísticos, que al fin de cada mes deben pasar los **veinticinco curatos y parroquias** de todos los puntos de la República, con el objeto de imprimirlo y hacerlo circular. 6º Formar un cuadro de todos los extranjeros que han llegado del exterior en todo el año pasado, con expresión de la nación a que pertenecen, y otro por lo relativo al corriente hasta la fecha, igualmente una relación nominal de los presos que existen en la cárcel pública, con una indicación del crimen y del resultado del proceso de cada uno, con arreglo a las noticias que al efecto se pedirán al Juez del Crimen por el Ministerio respectivo. 7º Finalmente el gobierno previene a los encargados de la Mesa que deben auxiliar a las oficinas de los Ministerios de Gobierno y Hacienda, y a la Contaduría General, cuando las exigencias del Servicio Nacional lo demandaren, y sus atenciones de igual naturaleza lo permitieren. Lucas J. Obes A los encargados de la Mesa de Estadística.

que como se verá más adelante está relacionado a problemas jurídicos de los extranjeros.

Finalmente, también se indica un objetivo vinculado a la administración de justicia, ya que se pretendía que la Mesa hiciera un listado nominal de los presos, indicando el crimen y el resultado del proceso.

Se trataba de un programa demasiado ambicioso para la naciente oficina, provista de escasos empleados y sin recursos específicos.

No obstante, la Mesa comenzó a avanzar en los arduos cometidos que le encomendaron. El Libro Copiador que abarca el período 1834-1835 da cuenta de sus progresos y varias de sus dificultades. Si bien se continuaba utilizando la información proveniente de instituciones eclesásticas, entre las principales actividades se elaboró y envió a las distintas parroquias un modelo -que no ha llegado a nosotros- para obtener una presentación mensual uniforme de los datos sobre nacimientos, matrimonios y defunciones, y así facilitar las operaciones de la Mesa<sup>28,29</sup> Al igual que en el caso de la Comisión de Estadística, es posible hacer referencia al desarrollo de la capacidad de información del estado en el afán de recoger información en forma estandarizada (Lee y Zhang, 2017).

Se comenzaron a utilizar los datos de las estadísticas vitales para *calcular el movimiento y el progreso de la población*. Se creó un Registro de Extranjeros llegados y residentes.<sup>30</sup> También, a partir de datos recabados por el catastro de la 4ª sección de campaña, da cumplimiento a la solicitud de información sobre la población de Salto y su jurisdicción.<sup>31</sup>

Las mayores dificultades a las que se enfrentó la Mesa refieren fundamentalmente a la recolección de los datos, y la calidad y cobertura de los mismos. El Uruguay es un país de pequeñas dimensiones y un paisaje suavemente ondulado. En la época carecía de buena caminería y puentes, pero las dificultades geográficas de otros países latinoamericanos estaban ausentes. La Mesa en un caso aduce sospechas de irregularidades en la declaración de información sobre cantidad de habitantes y bienes de los vecinos de las afueras de Montevideo.<sup>32</sup> Pero se observa fundamentalmente en la información vinculada con la realización del catastro. En algunos casos la Mesa intentó utilizar la información que había sido remitida por los integrantes de la Comisión de Topografía (que como viéramos anteriormente habían cesado en 1833), pero fue descartada por su mala calidad.<sup>33</sup>

La última información que se recoge en el Libro Copiador de la Mesa es una relación de documentos que esta pasa al Ministerio de Gobierno en enero de 1835 (listado de padrones, planillas, legajos, oficios, borradores, etc. y un libro copiador).<sup>34</sup> Desconocemos si este inventario responde a una desintegración prevista de la oficina. El hecho es que 1º de marzo de 1835 Manuel Oribe es elegido Presidente de la República, y en ese año se pierde su rastro.<sup>35</sup>

Cabe destacar que no hay ninguna referencia a que participara al menos en la planificación del primer recuento general de población del país que se llevó a cabo en 1836, siendo que los censos poblacionales representan una de las actividades más importantes para las instituciones estadísticas.

28 “Montevideo, Septiembre 30 de 1834. Con el fin de arreglar bajo un método igual y uniforme las noticias estadísticas parroquiales que deben servir para facilitar una de las operaciones de que está encargada la mesa en este ramo, se hace necesario que los señores Párrocos, se arreglen en adelante en los partes que a fin de cada mes han de pasar a esta secretaría al modelo que para este objeto se acompaña. El Gobierno espera del acreditado celo de Usted el cumplimiento de este encargo en los periódicos designados por punto general.” [Firmado ilegible]

29 Fondo Ministerio de Gobierno, caja 861A, carpeta 5, fojas 116-117: Nota del 4 de noviembre de 1834 en la que el cura de Santo Domingo Soriano acusa recibo de la circular de “30 de octubre con el modelo a que deben arreglarse en lo sucesivo las noticias estadísticas que se remiten mensualmente de cada parroquia”.

30 Decreto del 17 de octubre de 1834 (Armand Ugón et al. 1930, T.I). Aquellos que no estuvieren registrados, no tendrían derecho a reclamar los fueros extranjeros, ni los Cónsules a intervenir en su causa.

31 AGN-AGA, Libro 684, Libro copiador de la Mesa Estadística, sin número de foja, 19-8-1834.

32 AGN-AGA, Libro 684, Libro copiador de la Mesa Estadística, 28-11-1834.

33 A modo de ejemplo ver AGN-AGA, Libro 684, Libro copiador de la Mesa Estadística, sin número de foja, 8-8-1834.

34 AGN-AGA, Libro 684, Libro copiador de la Mesa Estadística. Libro 684. Nota 16-1-1835. Relación de los documentos que pasa la Mesa de Estadística al Ministerio de Gobierno. Nota firmada por Miguel Furriol y Manuel Ignacio de la Torre.

35 La misma observación hace Eduardo Acevedo: “La Mesa de Estadística debió interrumpir sus trabajos durante la Administración Oribe. El hecho es que ni en los documentos oficiales, ni en la prensa de la época se encuentran muchos de los datos e informaciones a que ya se había acostumbrado el país bajo el Gobierno de Rivera.” (Acevedo 1933, I, p. 497).

El censo de 1836 responde a una disposición constitucional por la que se debían levantar censos generales de población cada 8 años, a partir de la tercera legislatura, con el objetivo de determinar la base demográfica de la elección de diputados.<sup>36</sup> Al igual que vimos en el caso de la Constitución brasileña de 1824, - y salvando la distancia entre una elección indirecta como es el caso de aquella y la elección directa de los representantes en la Carta de 1830-, el primer recuento implicó un objetivo político: contar el volumen de la población para la conformación de la representación parlamentaria. González Bollo y Daniel (2016) señalan que este es un mecanismo de actualización de la representación proporcional común a las constituciones sancionadas en América Latina en el siglo XIX, que por lo general no se llevó a la práctica quedando, entonces, las legislaturas sin renovarse ni ampliarse. En el caso de Uruguay, las ampliaciones posteriores se realizaron en base a la creación de nuevos departamentos.

La realización de este censo se instrumentó desde el Ministerio de Gobierno y no hay ninguna mención a una institución estadística.

También habría perdido su rol respecto a los datos sobre el movimiento de la población. De hecho, en 1837 el gobierno modifica con un nuevo decreto el procedimiento para la recolección de los eventos vitales.<sup>37</sup> Los párrocos enviarían la información mensual de bautismos y matrimonios a la Jefatura Política de cada departamento, y lo mismo harían los médicos con las defunciones.<sup>38</sup> Los Jefes Políticos reenviarían esta información al Gobierno, la cual sería remitida a una nueva protagonista, la *Junta de Higiene Pública*, creada en 1836.<sup>39</sup> El fundamento que da el gobierno para ello radica en la relevancia que a partir de ese momento se le daría a la **estadística médica** del Estado como una rama importante de la administración pública.<sup>40</sup>

Con la información recabada de toda la República, la Junta de Higiene debía realizar:

- Cada cuatrimestre tres tablas: una de nacimientos (indicando sexo) y matrimonios, y dos de mortalidad (una por edad y sexo, y otra por enfermedades y accidentes que causaron la muerte. Estas tablas, incluyendo los nombres de quienes no cumplan con el decreto, serían remitidas al Gobierno y a la prensa para su publicación;
- Tres grandes tablas anuales basadas en las tablas anteriores.

A su vez se señalaba que el Ministerio de Gobierno le proporcionaría a la Junta de Higiene los modelos para la construcción de dichas tablas.

Por su parte, la Junta debía ilustrar las tablas anuales con las consideraciones que juzgara adecuadas al interés general de la salud pública, agregando reflexiones sobre las observaciones meteorológicas, que la Junta tomaría a su cargo, de acuerdo a lo dispuesto por el Gobierno en octubre de 1834. Las disposiciones comenzaban a tener efecto a partir del 1° de setiembre de 1837.

A partir de este decreto, entonces, se da un cambio importante: las estadísticas vitales quedan a cargo de las autoridades sanitarias, transformando también la recolección de estadísticas médicas en una importante función de administración pública (Birn y Pollero, 2023).

Sin embargo, no cesaron los problemas referentes a la calidad e irregularidad de los datos. En todo caso, el Mensaje del Gobierno a la Asamblea General deja en claro la relevancia de generar estadísticas económicas y demográficas y reconocía el fracaso que hasta entonces habían tenido los esfuerzos por elaborarlas:

*“No perdiendo, el Ejecutivo, de vista, de que para introducir en el país infinidad de mejoras de*

36 Artículos 19 y 21 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay de 1830. Se elegiría un diputado por cada tres mil “almas”, o por una fracción que no baje de dos mil. Si bien se cuenta con los padrones de varios departamentos, el relevamiento quedó incompleto a consecuencia de la primera revolución de Fructuoso Rivera (Pollero 2001; 2016).

37 “Datos que deben pasar los párrocos y médicos a las jefaturas. Montevideo julio 14 de 1837” (Alonso Criado 1876, pp. 336-338).

38 El decreto no hace referencia a que los párrocos pasen a la Junta de Higiene los datos sobre defunciones.

39 El antecedente directo de esta nueva versión de Junta de Higiene Pública son la Comisión de Higiene Pública creada en 1829 y desintegrada en 1834. luego de la renuncia de dos de sus miembros y una segunda Junta reinstalada de inmediato temporalmente (Pollero, 2016, Birn y Pollero, 2023).

40 Si bien se da un mayor peso institucional a la estadística médica, debe señalarse que ya la Comisión de Higiene desde 1829 tenía la formación de la estadística médica entre sus atribuciones. Hemos encontrado en el Archivo General de la Nación ejemplos de formularios impresos que los médicos debían enviar mensualmente a la Comisión.

que carece y aún para hacer un repartimiento equitativo de las contribuciones era indispensable se pensara en formar su estadística general, consideró que uno de los pasos más avanzados que podía dar en ese sentido, era conocer las fluctuaciones de la población debidas, por una parte al incremento que recibe por el número de nacimientos y a las que si se agrega los datos que poseen los archivos públicos sobre el número de individuos que afluyen anualmente desde el exterior y el de los que salen del país en igual período, ellos obtendrán un completo conocimiento del movimiento general de las poblaciones del Estado.

Pero la anarquía que por todas partes deja vestigios de estagnación y destrucción ha venido a paralizar el cumplimiento del decreto que establece estos trabajos y los relativos a la estadística médica tan fecundos en medidas de higiene de una importancia incuestionable.” Mensaje del Poder Ejecutivo a la Asamblea, 15-2-1838, suscrito por Carlos Anaya y Juan B. Blanco (Schiaffino, 1943, p. 37).

Por otra parte, se desconoce qué oficina se habría continuado ocupando de la recolección de todo el resto de la información que colectaba la Mesa de Estadística. Lo cierto es que no hay referencia específicamente a una nueva Mesa de Estadística hasta terminada la Guerra Grande.

En efecto, una prueba de la preocupación por la falta de información estadística es la iniciativa en 1843 – ya en plena Guerra Grande- del entonces joven Jefe Político y de Policía de Montevideo del Gobierno de la Defensa, Andrés Lamas, de crear una *asociación de hombres de letras* llamada **Instituto Histórico y Geográfico Nacional**. En su proyecto de creación, además de señalar en sus objetivos centrales el estudio de la historia y la geografía del país, argumentaba la necesidad de organizar la estadística para poder establecer un sistema de administración y de rentas sobre bases sólidas. Por ello, se aspiraba a contribuir con el Gobierno para organizar la estadística. Así, el proyecto señalaba en su art. 8: “El Gobierno creará y dotará una mesa de estadística, que se organizará bajo la dirección del Instituto del que será dependiente.” (Instituto Histórico y Geográfico del Uruguay 1922, I:72) Y el art. 10: “El instituto tendrá la inspección de la comisión topográfica, y será obligación de esta dar, de oficio, al Instituto los informes y datos topográficos, estadísticos o de otra naturaleza que él le pida.” (Instituto Histórico y Geográfico del Uruguay 1922, I:73).

Si bien el proyecto fue presentado y su decreto aprobado por el Gobierno de la Defensa de Joaquín Suárez, el Instituto no funcionó.<sup>41</sup>

En todo caso, en lo que respecta a las estadísticas vitales se siguieron haciendo ajustes en la instrumentación de los procedimientos de recolección de datos, lo que deja entrever que continuaban los problemas en el funcionamiento de registro y flujo de la información.

Así, el 12 de junio de 1850 en conformidad con lo propuesto por la Junta de Higiene Pública, el Gobierno decreta que la información de nacimientos y defunciones sean remitidos por el Teniente Alcalde al Departamento de Policía y por este a la Junta, quincenalmente.

A su vez, una medida que resulta muy relevante para el registro de las estadísticas vitales, se decreta el *permiso de inhumación*: no se autoriza la sepultura de cadáveres sin que se presente el certificado de haber sido asistido por un médico o, en su defecto, informe del Teniente Alcalde (Alonso Criado, 1876).<sup>42</sup>

41 Esto es señalado por Francisco Ros en el Discurso inaugural del Instituto Histórico y Geográfico del Uruguay en 1916. (IGHU, 1922)

42 “Montevideo junio 12 de 1850. De conformidad con lo propuesto por la Junta de Higiene Pública, el Gobierno acuerda y decreta: Art. 1º. El Departamento de Policía no expedirá papeletas para sepultar cadáveres, sin que el que las solicite presente un certificado de facultativo que los haya asistido. 2º. Si no hubiese asistencia de facultativo, presentará una información del Teniente Alcalde de la manzana a que pertenezca de difunto, en la que expresen las causas de muerte. 3º. Los certificados que expidan los facultativos serán firmados por ellos, y expresarán el nombre, edad, calle o barrio, enfermedad o causa de la muerte y demás observaciones que consideren oportunas. 4º. Los ecónomos de los hospitales remitirán al Departamento de Policía, igual relación de los que fallezcan en sus departamentos, visada por el facultativo principal. 5º. Todos los jefes de familia serán obligados a dar cuenta al Teniente Alcalde de sus respectivas manzanas, de los nacimientos que hubiere en sus casas en el término de tres días, expresando por escrito el sexo y día en que nació. 6º. El administrador de la casa de Expósitos, remitirá a cada quince días al departamento de Policía, igual relación, de las criaturas que hubiere recibido por el turno. 7º. Tanto las notas de muertos, como las de nacimientos, serán remitidas por el Teniente Alcalde al Departamento de Policía, la que pasará cada quince días estos conocimientos a la Junta de Higiene Pública. 8º. La falta de cumplimiento de

Una propuesta del mismo tenor (que también incluía especificaciones sobre datos de nacimientos y matrimonios) había sido sugerida por la Junta de Higiene al Gobierno ya en 1842.<sup>43</sup>

#### 4.3 Nuevo restablecimiento de la Mesa de Estadística, anexa al Ministerio de Hacienda

En 1852, una vez terminada la Guerra Grande, el Gobierno del Presidente Juan F. Giró dispuso la ejecución de un censo general de población.<sup>44</sup> La información que se conserva de este segundo censo (habitualmente considerado como el primero nacional) consiste solamente en los cuadros publicados, con información desagregada a nivel de secciones judiciales de los 12 departamentos existentes en aquel momento (Pollero, 2016).<sup>45</sup>

Por segunda vez, el censo de población se realizó al margen de una institución estadística, ya que para la fecha en que se lleva a cabo el recuento, aquella hacía años que estaba desarticulada.

Unos meses después, sin embargo, ya comenzaron a planificarse nuevamente una serie de iniciativas referidas a la organización de la estadística. Por un primer decreto de 25 de noviembre de 1852, el Poder Ejecutivo “para facilitar los trabajos de estadística y aprovechar mejor los conocimientos que se obtengan de ella”, se crea la Mesa de Estadística anexa al Ministerio de Hacienda.<sup>46</sup> No hay ninguna referencia a su versión anterior, que incluso llevó el mismo nombre.

Dando un paso más en la organización estadística nacional, por un segundo decreto se crean comisiones estadísticas en los departamentos, a efectos “(...) de obtener para la exactitud y acierto de los cálculos y operaciones económicos un conocimiento completo de la riqueza Nacional, de sus especies y del modo como se haya distribuida entre la población de la República” (Caravia, 1859, p. 310). Encontramos aquí una tendencia a la visión más pragmática identificada por Somarrivía y Estefane con la alegoría de “espía industrial”, cuya “(...) vertiente cuantitativa las prefiguraría bases de una comprensión extractiva del territorio y sus recursos” (2022, p. 29, traducción libre).

estas disposiciones será castigada con una multa discrecional. 9º. Comuníquese, etc. Suarez-Manuel Herrera y Obes.” (Alonso Criado 1876, pp. 537-538)

43AGN AH, Fondo Junta de Higiene Pública. Mayo 10 de 1842. Nota de la JHP al Superior Gobierno sometiendo a su aprobación algunas disposiciones para el arreglo de las estadísticas médicas: «1º Luego que fallezca un enfermo visitado por un facultativo, aunque sea por una sola vez, entregará este a los interesados una nota que comprenda el nombre, edad, país, profesión, estado y enfermedad del difunto, expresando además el día en que falleció y paraje o calle donde se verificó el fallecimiento. Si le parece conveniente podrá añadir las observaciones que le ocurran respecto a la enfermedad o asistencia. 2º Si no hubiere habido asistencia de facultativo u ocurriese imposibilidad por el momento de no poderla dar este, la proporcionará el Comisario de Policía de la demarcación o el Teniente Alcalde expresándose entonces si no hubo asistencia de facultativo o nombrando el que visitó al enfermo denominando a la enfermedad con el término vulgar que le indique la información de los interesados. 3º En la oficina de Policía no se dará licencia de enterramiento sin haberse entregado antes en la misma la nota indicada en los artículos anteriores. 4º La Secretaría de la JHP recogerá semanalmente estas notas, como los estados de nacimientos y matrimonios para formar la estadística médica».

44 «Circular. Junio 30 de 1852. El Gobierno desea tener a la mayor brevedad un censo estadístico de todos los departamentos de la República. En consecuencia, se remiten a V. Sa. siete ejemplares en blanco de dicho censo, así como veinticinco de los padrones que deben levantarse previamente, a fin de verter sus resúmenes en el expresado censo». AGN Ministerio de Gobierno. Caja 994.

45 La publicación original se encuentra en el Museo Histórico Nacional (Casa de Lavalleja) en los documentos de Florentino Castellanos, entonces Ministro de Gobierno y Relaciones Exteriores. El cuadro correspondiente al «Censo estadístico de la República Oriental del Uruguay, levantado por orden superior de 30 de junio de 1852» está publicado en las *Memorias* del Ministerio de Gobierno y Relaciones Exteriores. Una segunda versión fue publicada en el *Anuario estadístico de la República Oriental del Uruguay*, correspondiente a los años 1902-1903 (Dirección General de Estadística, 1905: 39-45).

46 “Decreto Creando una Mesa de Estadística. Montevideo, 25 de noviembre de 1852. Para facilitar los trabajos de estadística y aprovechar mejor los conocimientos que se obtengan sobre ella el Gobierno ha acordado y decreta: Art. 1. Se establecerá una Mesa de Estadística, anexa al Ministerio de Hacienda y servida por los oficiales del mismo Ministerio.

Art. 2. En esta mesa se reunirán y ordenarán todos los papeles y datos, relativos a la estadística del país, y se dispondrán y practicarán todos los trabajos concernientes a ella.

Art. 3. El Ministro Secretario de Estado en el departamento de hacienda, queda encargado de la ejecución del presente decreto, que se publicará y dará al Registro competente.” (Rodríguez 1856: 241-242).



Cada comisión se integraría por el Jefe Político y dos vecinos.<sup>47</sup> Estas comisiones departamentales tendrían la facultad de formar comisiones subalternas en cada distrito, compuestas por el Teniente Alcalde (o Juez de Paz en los pueblos) y dos vecinos. Se señala que a estas subcomisiones correspondía tomar una razón especificada de todas las propiedades.

Un tercer decreto, del 24 de diciembre de 1852, reglamenta el de creación de la Mesa del 25 de noviembre (Rodríguez, 1856). En él se hace una larga lista detallada de los datos a suministrar por los distintos actores, y a quienes se los debían remitir. Incluye estadísticas demográficas, económicas, de justicia, instrucción pública, Comisión de Topografía, puerto, etc.

En lo que refiere a las estadísticas demográficas, se volvería al sistema de recopilación anterior: los curas debían enviar información trimestral de los bautismos, matrimonios y entierros a los Jefes Políticos de los departamentos.<sup>48</sup> Desaparecería, entonces, la función de recolección de las estadísticas vitales que se le había atribuido a la Junta de Higiene. Los encargados de los hospitales debían enviar las altas y bajas, enfermedades y defunciones ocurridas en sus establecimientos a los Jefes Políticos departamentales o al Ministerio de Gobierno en la Capital. También los Jueces de Paz enviarán a los Jefes Políticos noticias trimestrales de los fallecimientos sucedidos en sus distritos. A su vez, los Jefes Políticos remitirían toda la información al Ministerio de Gobierno.

Sin embargo, según Eduardo Acevedo (1933), el decreto del 24 de diciembre de 1852 quedó en suspenso, debido a los graves sucesos políticos que se desarrollaron a mediados de 1853, que terminaron en la caída del gobierno del Presidente Giró. En todo caso, la Junta de Higiene Pública continuó intentado recopilar información, -por lo menos de las defunciones-, y siguió llevando las estadísticas médicas (como lo hizo desde 1829).<sup>49</sup> A partir de 1858, con el inicio del proceso de secularización de los cementerios, la administración y el registro de defunciones pasa a las autoridades municipales (Birn y Pollero, 2023).

Terminamos nuestro período de estudio con el nuevo impulso en la reorganización del desarrollo institucional de la estadística que se retomó en la administración de Bernardo Berro. Ese año se estableció, por decreto, la *Mesa de Estadística Mercantil* en la Aduana, con el cometido de formar cuadros trimestrales y anuales con datos de importación, exportación, tránsito y consumo (Acevedo, 1933). Algunos días después se reforzó la adscripción de la *Mesa de Estadística General* al Ministerio de Hacienda y se dio cumplimiento al decreto del 24-12-1852.<sup>50</sup> Además, por primera vez en el presupuesto general de gastos del estado 1860-1861 aparece, dentro del Ministerio de Hacienda, un renglón con rubros para *un encargado de la estadística general* (Armand Ugon et al., 1930).

47 Los vecinos nombrados en el decreto a tales efectos fueron: Lino Gutierrez y Bartolomé Galloso (Montevideo); Juan Ma. Turreiro y Marcelo Santurio (Canelones); Zaxarías Mayobre y Juan Camens (San José); José Méndez y José Manuel Gutiérrez (Colonia); Francisco Haedo y Juan B. Braga (Soriano); José Gallo y Francisco Arrue (Durazno); Benito Chain y José Vilar (Paysandú); Leandro Velazquez y Gregorio Blanes (Salto); Pedro Chucarro y Juan Benito Palacios (Tacuarembó); Tomás Diago y Francisco Mestre (Cerro Largo); Juan Piriz y Antonio Fernández (Minas) y Antonio Machado y José Antonio Inchústegui (Maldonado). (Caravia 1859, p. 310).

48 “Art. 1. Todos los Curas pasarán cada trimestre al Jefe Político del Departamento a que pertenezcan, una razón de los bautismos, casamientos y entierros correspondientes a sus respectivas parroquias.” (Rodríguez 1856, p. 243).

49 AGN AH, Fondo Junta de Higiene Pública. N° 33. 16 de marzo de 1857. Nota al Jefe Político: «La JHP nota que gran número de papeletas de entierro expedidas por ese Departamento [de Policía] carecen del certificado facultativo que previamente deben presentar los que las soliciten, ruega que le ordene al encargado del ramo que no expida ninguna licencia sin aquel requerimiento. En los casos que no hubiera asistencia facultativa, lo haga el alcalde de barrio como se ha recomendado antes de ahora. Hoy más que nunca necesita esta Junta esos conocimientos que han de figurar como datos indispensables para la estadística médica. Y expresa por consecuencia que VS los vaya remitiendo sucesivamente, así como una relación nominal de los individuos de ambos sexos que se hayan sepultado sin aquel requerimiento».

50 AGN Fondo Ministerio de Gobierno, caja 1112. “Ministerio de Gobierno, Montevideo, Junio 28 1860. Con la mira de facilitar las operaciones de la Mesa de Estadística, adscripta al Ministerio de Hacienda, el P.E. ha acordado y decreta, Art. 1. Los datos y conocimientos que las Autoridades del Estado, Oficinas, Corporaciones y Párrocos, deben pasar periódicamente al Ministerio de Gobierno de conformidad al Decreto de 24 de diciembre de 1852, se pasará directamente al Ministerio de Hacienda. 2° Para todo lo relativo a estadística, el dicho Ministerio queda autorizado para entenderse directamente con todas las Autoridades, Tribunales, Corporaciones y Oficinas aunque no sean de su dependencia. 3° Comuníquese, publíquese e insértese en el libro competente. Berro Eduardo Acevedo.”

En ese año de 1860, se llevó a cabo el segundo censo general de población, a ocho años del anterior, tal como disponía el mandato constitucional. Nuevamente desconocemos cual fue el grado de participación (si lo hubo) de la Mesa de Estadística en su planificación y ejecución. Pero en esta oportunidad, la publicación de los resultados sí la debemos a este organismo.

En 1863 la Mesa de Estadística hace la primera publicación oficial de datos demográficos y económicos, el *Registro Estadístico de la República Oriental del Uruguay de 1860*. Incluye también los correspondientes al censo de población de 1860 y cuadros comparativos con el censo de 1852. Además, proporciona información estadística de diversa índole (territorio, población, economía, educación, etc.) e incluso sobre el movimiento de la población para 1859 y 1860 (defunciones y migración). Se cumplía así con la demanda del Poder Ejecutivo sobre la difusión pública de los productos estadísticos, señalado como uno de los cambios radicales de la estadística decimonónica (Otero, 2006). Se trata de un acontecimiento importante para la historia de la estadística del país, puntapié inicial de futuras publicaciones que apuntarán a promover la imagen del Estado y la nación. Pero en este caso, aún da cuenta de la debilidad institucional. Así, el Registro se inicia con una nota del encargado de la Mesa de Estadística Antonio Tomé al Oficial Mayor del Ministerio de Hacienda, en la que señala diversos problemas que condicionan la calidad de la información, y califica a esta publicación como “(...) *un primer ensayo de Estadística llevado a cabo con pobreza de medios y las dificultades anexas a nuestro modo de ser político*” (Mesa de Estadística 1863: s/n).<sup>51</sup>

Si bien el corte de nuestro análisis se da en una fase que se vislumbraría como auspiciosa en la evolución del sistema estadístico nacional, mucho camino quedaría por recorrer. En los siguientes 15 años el *modo de ser político*, al que hace referencia Antonio Tomé, continuará dificultando la afirmación de un orden estable y, junto a ello, la consolidación de una organización estadística moderna.

## 5. Conclusión

Este artículo pretende realizar un aporte al estudio del proceso de construcción estatal uruguayo desde la reconstrucción histórica del aparato burocrático que se conforma para el desarrollo de la estadística.

En este recorrido de la historia institucional, cuyos antecedentes se remontan al período de la integración de la Provincia Oriental a las Provincias Unidas del Río de la Plata, se encontraron continuidades y rupturas. De esta manera, se logró demostrar que la debilidad del gobierno central también se reflejó en las instituciones estadísticas a lo largo del período estudiado. En las primeras décadas de la formación del Estado oriental, el desarrollo del incipiente sistema estadístico fue irregular, con avances y retrocesos, no siempre del todo claros, pero también permeados por la coyuntura histórico-política de las primeras décadas de su existencia. Si bien comparte la complejidad del contexto histórico con otros nuevos estados latinoamericanos, es posible rescatar y destacar la singularidad de una cronología muy temprana en la formación de la oficina de estadística pública nacional.

Independientemente de estas marchas y contramarchas, y de las distintas administraciones, el argumento justificativo desde el Estado para la formación de estas instituciones era similar: la creación de las oficinas de estadística resultaba un avance en la organización administrativa del Estado. Si bien se entendía a la estadística como una herramienta que contribuía a la generación de insumos para conocer la realidad del país en diversos aspectos y planificar acciones, fue posible advertir algún cambio semántico que nos permitió distinguir dos enfoques del pensamiento estadístico latinoamericano de la época, el principio moral del “ojo filosófico” y la visión más pragmática del “espía industrial”.

Queda claro que inicialmente el foco de interés estuvo en la generación de información económica, -estimar la riqueza del país con fines tributarios- antes que el demográfico. El interés demográfico, parece secundario. La formación del censo de población ordenada a la Comisión de Estadística no se llevó a cabo. Recién en 1834, con la creación de la Mesa de Estadística, el Gobierno indica el uso de los eventos vitales relacionándolo con *el progreso de la población*. En el primer recuento poblacional (en 1836 para calcular el número de representantes de los departamentos) no participa ninguna oficina de estadística, como tampoco lo hacen en los dos recuentos siguientes.

<sup>51</sup> Un ejemplar del *Registro* se encuentra en la Sala Uruguay de la Biblioteca Nacional.

Nuestra observación termina apenas vislumbrando una incipiente afirmación del sistema de estadísticas públicas en la segunda mitad del siglo XIX, cuando se le dota de una discreta partida presupuestal específica y se logra realizar la primera publicación de estadística oficial, aunque revelando aún carencias y problemas en el alcance nacional de las respuestas que el aparato estadístico debía dar a las demandas del Estado y la sociedad. Aquellos logros resultan, en realidad, un espejismo, una ilusión, en el turbulento y largo proceso de construcción del Estado uruguayo.

## Bibliografía

- Acevedo, E. (1933) *Anales Históricos Del Uruguay, tomo I*. Montevideo, Barreiro y Ramos.
- Alfonso Erba, D. (2005) “Historia del Catastro Territorial en Latinoamérica: los países del Conosur”, *CT Catastro*, abril, pp. 41-57.
- Alonso Criado, M. (1876) *Colección legislativa de la República Oriental del Uruguay. Leyes y decretos 1825-1861*. Tomo 1 (1825-1852), Montevideo.
- Armand Ugón, E., Cerdeiras Alonso, J. C., Arcos Ferrand, L. Goldaracena, C. (1930) *Compilación de leyes y decretos 1825-1930*. Tomos I (1825-1834) y V (1859-1862), Montevideo.
- Besio Moreno, N. (1939) *Buenos Aires puerto del Río de la Plata capital de la Argentina. Estudio crítico de su población 1536-1936*. Buenos Aires, Talleres Gráficos Tudurí.
- Birn, A. E. y Pollero, R. (2023) “Public Health in Uruguay, 1830s-1940s.” En: *The Oxford Research Encyclopedia of Latin American History*. Ed., New York: Oxford University Press.
- Brambor, T., Goenaga, A., Lindvall, J. y Teorell, J., (2020) “The lay of the land: information capacity and the modern State”, *Comparative Political Studies*, 53, 2, pp. 175–213.
- Caetano, G. y Rilla, J. (1999) *Historia contemporánea del Uruguay. De la Colonia al Mercosur*. Montevideo, Editorial Fin de Siglo.
- Caravia, A. (1859) *Colección de leyes decretos y disposiciones de carácter permanente de la República Oriental del Uruguay*. Tomo I. Montevideo, Imprenta de la Constitución.
- Cuadro Cawen, I. (2009) “La crisis de los poderes locales. La construcción de una nueva estructura de poder institucional en la Provincia Oriental durante la guerra de independencia contra el Imperio del Brasil (1825-1828)”, en FREGA, Ana (coord.), *Historia regional e independencia del Uruguay. Proceso histórico y revisión crítica de sus relatos*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, pp. 65-100.
- Daniel, C. (2009) “El estado argentino y sus estadísticas. El derrotero de un largo proceso de institucionalización (1864-1968)”, *Illapa*, 5, pp. 151-173.
- Daniel, C., Lanata-Briones, C. y Estefane, A. (2022a) Introduction, En Lanata-Briones, C, Estefane, A y Daniel, C. (eds.), *Socio-political Histories of Latin American Statistics*, London/New York, Palgrave Macmillan, pp. 1-25.
- (2022b) Socio-political History of Latin American Statistics: A Bibliographical Essay, En LANATA-BRIONES, Cecilia, ESTEFANE, Andrés y DANIEL, Claudia (eds.), *Socio-political Histories of Latin American Statistics*, London/New York, Palgrave Macmillan, pp. 179-224.
- Diez De Medina, A. (1994) *El voto que el alma pronuncia. Historia electoral del Uruguay (1810-1910)*. Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria – Fundación Banco de Boston.
- Di Pasquale, M. (2013) “Entre la experimentación política y la circulación de saberes: la gestión de Bernardino Rivadavia en Buenos Aires, 1821-1827”, *Secuencia*, 87, pp. 57-65.
- Frega, A. (2016) “Claves del período”, En Caetano, G. (dir.) y Frega, A. (coord.) *Uruguay. Revolución, independencia y construcción del Estado*, Tomo I, 1808-1880. Colección América Latina en la historia contemporánea. Uruguay, vol. I. MadridUruguay, Fundación MAPFRE-Editorial Santillana, pp. 15-29.
- Gautreau, P., Boulier, J. y Cuenot, J. F. (2011), “Catastro y construcción del Estado en la provincia de Buenos Aires y Uruguay (1820-1870): pistas metodológicas desde la geografía”. En: Garavaglia, J.C. y Gautreau, P. *Mensurar la tierra, controlar el territorio. América Latina, siglos XVIII-XIX*, Rosario, Prohistoria, pp. 97-150.
- González Bollo, H. (1999), “Estado, ciencia y sociedad: los manuales estadísticos y geográficos en los

- orígenes de la Argentina moderna, 1852-1876”, *Anuario IEHS*, 14, pp. 23-42.
- González Bollo, H. y Daniel, C. (2016). “Instituciones y mediciones estadístico-censales al sur del río Bravo (s. XVIII-XX)”, *Estudios Sociales del Estado*, 2, 4, pp. 4-13.
- Instituto histórico y geográfico del Uruguay, (1922), *Revista del Instituto Histórico y Geográfico del Uruguay*, I, Montevideo.
- Lanata-Briones, C., Estefane, A. y Daniel, C. (eds.) (2022) *Socio-political Histories of Latin American Statistics*, London/New York, Palgrave Macmillan.
- Lee, M. y Zhang, N. (2017), “Legibility and the Informational Foundations of State Capacity”, *The Journal of Politics*, 79, 1, pp. 118-132.
- Otero, H. (2006), *Estadística y nación. Una historia conceptual del pensamiento censal de la Argentina moderna 1869-1914*. Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Pollero, R. (2016), *Historia demográfica de Montevideo y su campaña (1757-1860)*. Premio Carlos Filgueira. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo.
- (2001), *Familia y fecundidad en el Uruguay. La inmigración en la conformación de la familia uruguaya. 1850-1908*. Tesis de la Maestría en Ciencias Humanas, Opción Estudios Migratorios (Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UdelaR): [pueblosynumeros.fcs.edu.uy/images/stories/raquel-pollero-familia-y-fecundidad-en-el-uruguay.pdf](http://pueblosynumeros.fcs.edu.uy/images/stories/raquel-pollero-familia-y-fecundidad-en-el-uruguay.pdf)
- Rodríguez, A. (1856) *Colección de leyes, decretos del Gobierno, tratados internacionales y acuerdos del Superior Tribunal de Justicia de la República Oriental del Uruguay*. Montevideo, Imprenta Liberal.
- Schiaffino, R. (1943) “Evolución de la estadística demográfica en el Uruguay”, *Revista del Instituto Histórico y Geográfico del Uruguay*, XVII, enero-junio, pp. 29-49.
- Senra, N. (2009) *Uma breve história das estatísticas brasileiras (1822-2002)*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Río de Janeiro.
- Somarriva, M. y Estefane, A. (2022), “The ‘Philosophical Eye’ and the ‘Industrial Spy’: Statistical Thinking in South America After Independence”, en LANATA-BRIONES, Cecilia, ESTEFANE, Andrés y DANIEL, Claudia (eds.) Lanata-Briones, C., Estefane, A. y Daniel, C., *Socio-political Histories of Latin American Statistics*, London/New York, Palgrave Macmillan, pp. 27-48.

## Fuentes

- Archivo General de la Nación, Fondo Ministerio de Gobierno, Cajas 794, 796, 809, 860, 684, 994, 1112
- Archivo General de la Nación, Fondo Ministerio de Hacienda, Caja 1519.
- Archivo General de la Nación-Archivo General Administrativo, Libro 684. Libro copiadador de la Mesa Estadística, sin número de foja.
- Archivo General de la Nación-AH Fondo Junta de Higiene Pública, años 1842, 1857.
- El Universal, 1829.
- Gaceta de la Provincia Oriental, N° 2, 21 de noviembre de 1826.
- Gaceta de la Provincia Oriental, N° 10, 9 de enero 1827.
- Mesa de Estadística. 1863. *Registro Estadístico de la República Oriental del Uruguay de 1860*, Montevideo.
- Registro oficial de la Provincia de Buenos Aires, libro I, número 17, 6 de diciembre de 1821. Buenos Aires, Imprenta de la Independencia.
- Registro oficial de la Provincia de Buenos Aires, libro I, número 20, 19 de diciembre de 1821. Buenos Aires, Imprenta de la Independencia.
- Rejistro Nacional Provincias Unidas del Río de la Plata Año de 1826