

REVISTA URUGUAYA de HISTORIA ECONÓMICA

Asociación
Uruguaya de
Historia
Económica



Revista de la Asociación Uruguaya de Historia Económica - Año XI - No. 20 - Diciembre de 2021

ARTÍCULOS

ARGENTINA'S ECONOMIC CRISIS AND ITS IMPACT ON FEMALE LABOUR FORCE PARTICIPATION (1970-1994)

Martín Cuesta, Ernesto Curvale, Camila Scuzzarello

UNA OPORTUNIDAD DE DESARROLLO PERDIDA: LA ESCUELA PÚBLICA PAULISTA EN LA PRIMERA REPÚBLICA DE BRASIL

Molly C. Ball

CAMBIO ESTRUCTURAL Y CRISIS. EL EMPLEO DE LAS MUJERES EN CHILE EN 1974-1989

Nora Reyes Campos

¿CRISIS COMO OPORTUNIDAD? LA PARTICIPACIÓN LABORAL DE LAS MUJERES EN LA ECONOMÍA URUGUAYA DURANTE LAS CRISIS ECONÓMICAS DE 1930, 1980 Y 2000

María Camou, Silvana Maubrigades

NOTAS DE INVESTIGACIÓN

EL ROL DE LA HISTORIA ECONÓMICA EN LA FORMACIÓN DE LOS PROFESORES DE HISTORIA EN EL URUGUAY: PRIMERAS APROXIMACIONES A UN DEBATE NECESARIO

Pablo Vallejo, Reto Bertoni

THE EFFECTS OF TENURIAL CHANGE IN 19TH CENTURY SPANISH AMERICA AND NEW ZEALAND: A SEARCH FOR PARALLELS

Richard.P. Boast

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

"MEXICAN BANKS AND FOREIGN FINANCE. FROM INTERNATIONALIZATION TO FINANCIAL CRISIS, 1973-1982" DE SEBASTIÁN ÁLVAREZ (2019)

Marcos Baudean



REVISTA
URUGUAYA de
HISTORIA ECONÓMICA

Revista de la Asociación Uruguaya de Historia Económica
Año XI - No. 20 - Diciembre de 2021 - Montevideo, Uruguay

Asociación
Uruguaya de
Historia
Económica





Revista Uruguaya de Historia Económica

Año XI - No. 20 - Diciembre de 2021 - Montevideo, Uruguay

Publicación semestral de carácter científico de la Asociación Uruguaya de Historia Económica. La Revista Uruguaya de Historia Económica (RUHE) publica artículos originales, resultados de investigación, que se enmarquen dentro de la Historia Económica, entendida en un sentido amplio.

Editor Responsable

Henry Willebald

Comité editor

Jorge Álvarez (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República)

Luis Bértola (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República)

Henry Willebald (Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República)

José Péres Cajías (Universitat de Barcelona)

Secretaría de Edición

Cecilia Moreira

Atenea Castillo

Juan Geymonat

Consejo Académico

Carlos Valencia (Universidade Federal Fluminense); Ana María Rodríguez (Universidad de la República); Marcelo Rougier (Universidad de Buenos Aires); Andrés Regalsky (Universidad Tres de Febrero, Universidad Nacional de Luján); Rodolfo Porrini (Universidad de la República); José Antonio Ocampo (Columbia University); Esteban Nicolini (Universidad Nacional de Tucumán y Universidad Santo Tomás de Aquino); Benjamín Nahum (Universidad de la República); María Inés Moraes (Universidad de la República); Martín Monsalve (Universidad del Pacífico); José Miguel Martínez-Carrión (Universidad de Murcia); Carlos Marichal (El Colegio de México); Andrea Lluch (Universidad Nacional de la Pampa); Manuel Llorca (Universidad de Santiago de Chile); Enrique Llopis (Universidad Complutense de Madrid); Luis Jáuregui (Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis Mora); Raúl Jacob (Uruguay); Alfonso Herranz (Universidad de Barcelona); Ana Frega (Universidad de la República); Daniel Díaz Fuentes (Universidad de Cantabria); José Díaz (Pontificia Universidad Católica de Chile); Carlos Contreras (Pontificia Universidad Católica del Perú); Renato Colistete (Universidade de São Paulo); Ángel Carrara (Universidade Federal de Juiz de Fora); María Camou (Universidad de la República); Reto Bertoni (Universidad de la República); Magdalena Bertino (Uruguay); Alcides Beretta (Universidad de la República)



Constituyente 1502 – Piso 4
C.P. 11.200 – Montevideo – Uruguay
Tel.: (+598 2) 413 6400
Fax: (+598 2) 410 2769

directiva@audhe.org.uy
www.audhe.org.uy

Comisión Directiva Ejercicio 2018-2021

Titulares

Carolina Román (Presidenta)

Reto Bertoni (secretario)

Melissa Henrández (Tesorera)

Suplentes Respectivos

Juan Pablo Martí

Pablo Castro

Gustavo Concari

Comisión Fiscal

Titulares

Gastón Díaz

Paola Azar

Ulises García Repetto

Suplentes Respectivos

Silvana Maubrigades

Henry Willebald

TABLA DE CONTENIDOS

EDITORIAL	pág. 6
NORMAS PARA EL ENVÍO DE ORIGINALES	pág. 8

ARTÍCULOS

ARGENTINA'S ECONOMIC CRISIS AND ITS IMPACT ON FEMALE LABOUR FORCE PARTICIPATION (1970-1994). Martín Cuesta, Ernesto Curvale, Camila Scuzzarello	pág. 10
UNA OPORTUNIDAD DE DESARROLLO PERDIDA: LA ESCUELA PÚBLICA PAULISTA EN LA PRIMERA REPÚBLICA DE BRASIL Molly C. Ball	pág. 25
CAMBIO ESTRUCTURAL Y CRISIS. EL EMPLEO DE LAS MUJERES EN CHILE EN 1974-1989 Nora Reyes Campos	pág. 44
¿CRISIS COMO OPORTUNIDAD? LA PARTICIPACIÓN LABORAL DE LAS MUJERES EN LA ECONOMÍA URUGUAYA DURANTE LAS CRISIS ECONÓMICAS DE 1930, 1980 Y 2000. María Camou, Silvana Maubrigades	pág. 57

NOTAS DE INVESTIGACIÓN

EL ROL DE LA HISTORIA ECONÓMICA EN LA FORMACIÓN DE LOS PROFESORES DE HISTORIA EN EL URUGUAY: PRIMERAS APROXIMACIONES A UN DEBATE NECESARIO Pablo Vallejo, Reto Bertoni	pág. 77
THE EFFECTS OF TENURIAL CHANGE IN 19TH-CENTURY SPANISH AMERICA AND NEW ZEALAND: A SEARCH FOR PARALLELS. Richard P. Boast	pág. 85

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

"MEXICAN BANKS AND FOREIGN FINANCE. FROM INTERNATIONALIZATION TO FINANCIAL CRISIS, 1973-1982" DE SEBASTIÁN ÁLVAREZ (2019). Marcos Baudean	pág. 108
--	----------

EDITORIAL

La Revista Uruguaya de Historia Económica (RUHE) se complace en compartir un nuevo número especial de su serie, en este caso, focalizado en la evolución histórica del mercado laboral latinoamericano abordado desde una perspectiva de género. Nosotras, las Prof. Silvana Maubrigades y María Camou, hemos tenido el gusto de editar el número que aquí presentamos.

La evolución de los mercados de trabajo desde una perspectiva de género es actualmente un campo de investigación muy nutrido. Existe una abundante literatura que apunta a las diferencias de género en el ingreso y distribución de los ocupados en el mercado de trabajo, la persistente diferencia salarial entre ambos sexos, así como las barreras implícitas o explícitas a las trayectorias laborales de las mujeres. Sin embargo, el abordaje de estos temas desde la historia económica es más reciente y menos frecuentado por los investigadores. Especialmente en América Latina todavía estamos en proceso de construir una mirada de largo plazo que nos permita analizar las raíces de las diferencias de género presentes en el mercado de trabajo actual.

Los artículos presentados a continuación son producto de la iniciativa de un grupo de investigadores e investigadoras que venimos encontrándonos e intercambiando en diferentes instancias académicas sobre esta temática. Los Congresos Latinoamericanos de Historia Económica (CLADHE) y los de la Asociación Internacional de Historia Económica (IEHA) han sido instancias de trabajo frecuentes para intercambiar diversos enfoques sobre la intersección entre los estudios de género y mercado de trabajo en América Latina.

En esta oportunidad, la convocatoria de la RUHE estuvo focalizada en el impacto de las crisis económicas en la incorporación y las trayectorias de varones y mujeres en el mercado de trabajo. Las crisis económicas recurrentes han sido una de las características del desarrollo latinoamericano que alterna, a lo largo de su historia, períodos cortos de crecimiento, interrumpidos por profundas crisis. La volatilidad del crecimiento parece ser una característica del contexto latinoamericano, vinculado a su dependencia del comercio exterior, sumado a otros factores igualmente relevantes como las transformaciones demográficas y sociales. Pero, las crisis son también períodos donde se producen cambios significativos en el mercado de trabajo y tienen, generalmente como resultado, un incremento de la desigualdad. Durante los tiempos de crisis, se agudiza la segmentación del mercado de trabajo y el incremento de las mujeres en aquellos sectores de la economía considerados feminizados, especialmente en el sector del comercio y los servicios y, en estos últimos, particularmente en el de los servicios personales y sociales, más específicamente, en los servicios domésticos. También en estas coyunturas se observa una caída de los salarios y una precarización de las condiciones laborales, lo que dificulta visualizar el acceso de las mujeres al mercado de trabajo en estos períodos, como una oportunidad de equiparación en el mundo laboral.

Se analiza en este número de la RUHE, desde diversas perspectivas, el impacto de las crisis económicas en los países del Cono Sur latinoamericano durante el Siglo XX. Para el caso de la Argentina Martín Cuesta, Ernesto Curvale y Camila Scuzzarello, abordan un período reciente de la economía del país, donde se identifica un incremento significativo de las mujeres al mundo del trabajo, especialmente en un contexto de apertura y liberalización de la economía. El cambio estructural que se procesa en la Argentina desde la década de 1970 y hasta entrada la década de 1990 tiene un fuerte impacto en la determinación de las trayectorias laborales de las mujeres que se incorporan a la mano de obra. En particular, se comprueba la fuerte presencia de las mujeres en el sector de los servicios, tanto en los puestos de trabajo calificados como en los sectores con menor demanda de calificación. En todos los casos, puede afirmarse que la mayor presencia de las mujeres en el mercado de trabajo estuvo condicionada, aunque no en forma exclusiva, por el impacto de la crisis económica y la necesidad, por parte de las familias, de incorporar trabajadores adicionales para equilibrar el presupuesto de los hogares.

Para el caso de Brasil, Molly Ball concentra su análisis de las crisis desde una perspectiva diferente, procurando analizar cómo una de las dimensiones de más impacto en el mercado laboral, como es la educación, tiene un rol decisivo en la posterior inserción de varones y mujeres en la fuerza de trabajo. Para ello, estudia el desarrollo de la educación primaria pública desde finales del siglo XIX y hasta 1930 en el estado de San Pablo. El interés de este estudio radica en los cambios particulares que tuvo la política educativa en la región, destacando un impulso inicial de la inversión en la enseñanza primaria de la región y una posterior caída en el gasto público destinado a este sector. También analiza el rol que tuvo

la demanda de la población por el acceso a la educación y cómo los cambios ocurridos en la conducción política del estado afectaron en forma significativa a las generaciones en edad escolar. Como corolario, el trabajo muestra que las tasas de alfabetización se ven fuertemente afectadas por las políticas productivas y sociales; y cómo las crisis económicas y su impacto en las políticas públicas termina impactando en forma desigual entre varones y mujeres

Por su parte, el trabajo sobre Chile, a cargo de Nora Reyes, hace foco en el último cuarto del siglo XX, especialmente concentrando su análisis en las crisis económicas de 1975 y de 1982. Producto de un proceso también acumulativo de cambio estructural, apertura económica, desregulación y precarización del mercado laboral, la presencia de las mujeres en el mundo del trabajo se incrementa significativamente. En el análisis se destaca que las mujeres aumentan significativamente sus tasas de actividad, pero con un fuerte impacto en sus niveles de desempleo. Coincidiendo con lo ocurrido en Argentina y con lo señalado por la literatura internacional, el proceso de incorporación de las mujeres estuvo acompañado por una fuerte presencia en el sector de los servicios. Pero las sucesivas crisis muestran diferencias. En tanto, la primera crisis analizada da cuenta de un incremento en los niveles de desempleo que afecta especialmente a las mujeres que se insertan al mercado laboral, la segunda crisis muestra cómo, su impacto diferencial en los diversos sectores de la economía, afecta en menor medida en aquellos espacios más feminizados como el sector de los servicios y en particular el servicio doméstico.

Finalmente, el trabajo sobre Uruguay, a cargo de María Camou y Silvana Maubrigades, presenta una recorrida sobre las tres principales crisis económicas que afectaron al país durante el siglo XX, tratando de identificar si existen diferencias en los procesos de participación de las mujeres en los diferentes momentos históricos. Encuentra que la crisis ocurrida en la década de 1930, muestra un incremento en la participación de las mujeres, coincidente con una caída en los salarios, lo que parece estar motivado por la sustitución de mano de obra masculina. La posterior recuperación económica revela, por el contrario, un proceso paulatino de retirada de las mujeres del mercado laboral. Estos resultados ya no se encuentran en el análisis de las dos crisis posteriores, la ocurrida en la década de 1980 y la de principios del siglo XXI. En ambos casos, y coincidiendo con lo ocurrido en Argentina y Chile, el proceso de incorporación de las mujeres a partir de los años sesenta y setenta, se torna irreversible, más allá de las condiciones adversas de la economía. Si bien las mujeres en Uruguay muestran tasas de desempleo más altas que los varones, su participación laboral no declina, al tiempo que sí se observa una fuerte segmentación en el mercado de trabajo, lo que las ubica en forma mayoritaria en el sector de los servicios.

Una mirada de conjunto sobre los trabajos presentados muestra esperables coincidencias en las trayectorias de varones y mujeres dentro del mercado de trabajo. Si bien la especialización productiva de los cuatro países analizados reviste algunas diferencias, se observan semejanzas en la forma en que se desarrollan los procesos de incorporación de las mujeres en la fuerza de trabajo. En particular, el estudio de las crisis económicas confirma que las mujeres se ven más afectadas por el desempleo, al tiempo que se consolida un proceso de segmentación del mercado laboral que las ubica persistentemente en el sector de los servicios. Los casos de Argentina, Chile y Uruguay, en su análisis del último cuarto del siglo XX, dan cuenta del impacto que tiene en el mercado laboral los procesos de cambio estructural, fuertemente caracterizados por la apertura comercial, la desregulación y precarización de las condiciones laborales. Como contraste, las primeras tres décadas del siglo XX, tanto en materia de inversión pública en la educación, como muestra Brasil, así como los cambios en la estructura productiva en el caso de Uruguay, dan cuenta de la relevancia que tienen las políticas productivas y sociales implementadas por los estados en los procesos de integración de su población a la economía, en el mediano y largo plazo.

Aspiramos con esto a que las diversas miradas contenidas en esta revista constituyan un estímulo para nuevas investigaciones, que amplíen nuestra visión histórica sobre la evolución del mercado de trabajo en América Latina y profundicen los estudios sobre las persistentes desigualdades entre varones y mujeres que se observan en la región.

María Camou y Silvana Maubrigades

NORMAS PARA EL ENVÍO DE ORIGINALES

La Revista Uruguaya de Historia Económica (RUHE) publicará artículos originales, resultados de investigación, que se enmarquen dentro de la Historia Económica, entendida en un sentido amplio. Además de los artículos, la Revista contará con una sección “Notas de investigación” –destinada a avances de investigación y notas de trabajo– y otra para “Reseñas Bibliográficas”.

Los trabajos con pedido de publicación deberán ser enviados al Comité Editor (comiteditor@audhe.org.uy), en formato Word (.doc) u Open Office (.odt), el que se compromete a hacer acuse de recibo del manuscrito original al autor en un plazo inferior a 10 días.

Todos los artículos originales pasarán, al menos, por una doble evaluación externa anónima. Previo a ello, los manuscritos recibidos serán sometidos a una “pronta revisión” por los editores o especialistas del área, en la que se preservará el anonimato del autor. Esta revisión procurará discernir la originalidad, relevancia e interés científico del artículo, para decidir su paso o no a revisión externa. Ello será notificado al autor en un plazo inferior a 15 días a partir del acuse de su recepción.

Si la revisión inicial es positiva, la RUHE enviará el manuscrito a dos o más especialistas externos, siguiendo el sistema de revisión por pares con el formato doblemente ciego, lo que no implica compromiso alguno de aceptación. Únicamente luego de haber recibido, al menos, dos de los informes solicitados, la RUHE decidirá sobre el artículo. Los especialistas tendrán cuatro semanas para revisar los manuscritos.

Después de la “evaluación completa” del manuscrito, los autores recibirán, a través del Consejo Editor, comentarios de forma anónima elaborados a partir de los informes de los especialistas.

Si los comentarios son favorables, el manuscrito será usualmente aceptado, condicionado a que el autor considere las sugerencias, observaciones y dudas propuestos en las revisiones. Sólo muy ocasionalmente un manuscrito es aceptado sin requerir al menos ciertas revisiones mínimas. Si los comentarios son, mayormente, favorables, pero al mismo tiempo varias revisiones y cambios son sugeridos, el manuscrito será aceptado condicionalmente, solicitando que el autor considere los comentarios y reenvíe el manuscrito revisado. En cualquiera de los dos casos, el plazo para realizar esta revisión es de cuatro semanas. Si el autor realiza los cambios y reenvía el manuscrito a la RUHE, éste será enviado a por lo menos uno de los especialistas anónimos originales. En esta revisión, los especialistas evaluarán los comentarios y cambios realizados por el autor después de haber introducido las críticas originales. En este caso, el proceso de revisión también es realizado de forma anónima. Si las revisiones del manuscrito reenviado son favorables, es probable que el manuscrito sea aceptado para publicación. Esta segunda revisión no será desarrollada en más de dos semanas.

Los autores deberán tener en cuenta las siguientes recomendaciones de presentación, cuyo incumplimiento será causa suficiente para la devolución del trabajo:

- 1) Los originales irán precedidos de una hoja en la que figure el título del trabajo, el nombre del autor (o autores), su dirección electrónica y su afiliación institucional, en caso de tenerla.
- 2) Cada artículo deberá ir precedido de un resumen en español y un abstract en inglés, y cada uno no deberá exceder las 200 palabras. En caso de corresponder, los agradecimientos deberán ser incluidos también en hoja aparte.
- 3) La extensión de los artículos no superará las 12000 palabras, tamaño A4 con tipo de letra Times New Roman 12 puntos a espacio simple (incluidos cuadros, gráficos, mapas, notas y bibliografía). Las colaboraciones destinadas a las secciones “*Notas de investigación*” cumplirán los mismos requisitos, mientras que las correspondientes a “*Reseñas bibliográficas*” no deberán exceder de 1800 palabras.
- 4) Las referencias bibliográficas irán al final del trabajo bajo el epígrafe *Bibliografía*, ordenadas alfabéticamente por autores y siguiendo siempre el siguiente orden: apellido (en mayúscula), nombre (en minúscula) del autor, año de publicación, (entre paréntesis, seguidos de dos puntos, y distinguiendo a, b, c en caso de que el mismo autor tenga más de una obra citada en el mismo año), título del artículo (entre comillas) o del libro (en cursiva), lugar de la publicación y editorial (en caso de

libro), volumen y número de la revista. Sólo se incluirán en la bibliografía obras y autores citados en el texto.

- 5) Si el trabajo contiene un amplio número de referencias a documentación de archivo, material estadístico o fuentes documentales, estas deberán aparecer tras las referencias bibliográficas bajo el título *Fuentes*.
- 6) Las referencias en el texto irán a continuación de la cita, indicando entre paréntesis autor, año y página (Ejemplo: Thorp, 1988: 79), y en caso de varias obras de ese autor se las distinguirá con a, b, c, etc. Si se trata de fuentes editadas (prensa, revistas, repertorios documentales publicados por archivos, etc.) se ajustan a la normativa ya conocida. (Ejemplo de referencia de prensa: “El Industrial Uruguayo”, Año II, segunda época, N° 23; Montevideo, Junio 7 de 1907). Si se trata de fuentes inéditas organizadas en instituciones públicas se indicará en primer lugar el nombre de la institución, y a continuación el fondo consultado, cajas y /o carpetas y la numeración o fojas del documento si corresponde. En los casos de papelería de instituciones privadas o públicas que no se encuentre organizada se buscarán las formas que permitan la identificación del documento (Ejemplo: Archivo Camera di Commercio Italiana di Montevideo, en adelante ACCIM, Carpeta caratulado “Relazione sommaria dell’anno 1890”, Nota de la Camera di Commercio ed Arti di Firenze a la CCIM; Firenze, 27 Luglio 1890.) En síntesis, las referencias de fuentes inéditas se presentarán de la forma más adecuada para identificar el documento.
- 7) Las citas textuales, si exceden de tres líneas irán con sangría a ambos lados. En dichas citas los intercalados que introduzca el autor del trabajo deberán ir entre corchetes, para distinguirlos claramente del texto citado.
- 8) Los cuadros, gráficos y mapas incluidos en el trabajo deberán ir numerados correlativamente, tener un breve título que los identifique e indicación clara de sus fuentes, en ambos casos estando fuera de la imagen.

ARGENTINA'S ECONOMIC CRISIS AND ITS IMPACT ON FEMALE LABOUR FORCE PARTICIPATION (1970-1994)

MARTÍN CUESTA*

ERNESTO CURVALE**

CAMILA SCUZZARELLO***

doi.org/10.47003/RUHE/11.20.01

Resumen

En este trabajo se analiza el impacto de las crisis económicas en Argentina en la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, entre 1970 y 1994. Estas décadas marcan, por un lado, un gran avance en la incorporación de las mujeres en el mundo laboral. Por otro, desde la crisis de 1975 (y las subsiguientes) los cambios en la economía argentina impactaron en la estructura del mercado de trabajo, y, en particular, la participación de las mujeres. En base a los registros oficiales (censos, legislación, etc.) se reconstruye la evolución de la participación de las mujeres en el trabajo (tanto general como por sectores). Se intentará explicar la variación en la participación de las mujeres en diferentes ramas y sectores, en el contexto de las crisis económicas severas sufridas por la Argentina. Una de las principales conclusiones es que la crisis aceleró la tendencia al ingreso de las mujeres al mundo del trabajo.

Palabras clave: Argentina, mercado de trabajo, género, crisis económica

Abstract

This paper analyses the impact of the economic crises in Argentina on women's participation in the labour market between 1970 and 1994. These decades marked, on the one hand, a great advance in the incorporation of women into the workforce. On the other hand, since the 1975 crisis (and subsequent ones), changes in the Argentine economy have had an impact on the structure of the labour market, and in particular on women's participation. On the basis of official records (censuses, legislation, etc.), the evolution of women's participation in the labour market (both in general and by sector) is reconstructed. An attempt will be made to explain the variation in women's participation in different activities and sectors, in the context of the severe economic crises suffered by Argentina. One of the main conclusions is that the crisis accelerated the trend of women's entry into the world of work.

Keywords: Argentina, labour market, gender, economics crisis

* cuesta@filo.uba.ar CONICET-Universidad de Buenos Aires. Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina. ORCID: 0000-0002-2017-2278

** ernestocurvale@gmail.com Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Departamento de Humanidades. Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo (CEEED). Buenos Aires, Argentina. ORCID: 0000-0001-7623-8363

*** c.scuzzarello@gmail.com Universidad de Buenos Aires. Facultad de Filosofía y Letras. Departamento de Historia. Buenos Aires, Argentina. ORCID: 0000-0002-2571-7652

1. Introduction

Gender inequality in labour's environment is a field that has been addressed from different perspectives and with greater intensity in recent years, as a consequence of the increase of women's participation in economic activity since the second half of the 20th century. Some theoretical frameworks have developed the "U" theory about its evolution over the last 150 years. Based on this theory, various discussions have arisen regarding its scope and the possibility of applying it to processes in countries at different levels of development. Without entering this debate, historiography has verified the increase in women's participation in the labour market from 1960 onwards, which can be explained as much by cultural and social issues as by economic ones. Among them, different variables such as age, education, social position, family structure, etc. stand out.

The increase in women's participation in the labour market must be understood considering the local and regional context. In Latin America, the Industrialisation by Import Substitution (ISI)¹ model reached its peak in the middle of the 20th century. In this context, from 1930 until 1970, Argentina was among the countries in the region with the greatest relative industrial development but limited by the so-called "stop & go" cycles (Gerchunoff and Llach, 1999), related to external restrictions. Beyond the strictly economic aspects, it also suffered the consequences of instability and political and institutional violence. The cleavage in the 1970s is largely explained because of global changes: the oil crisis in the 1970s and the external debt crisis in the 1980s conditioned Latin American economies (Bértola and Ocampo, 2012). The last military dictatorship (1976-1983) also defined the context of the change of cycle. Although the period of institutional instability and military coups ended in the 1980s, giving way to democratic restorations, the economic crisis devastated the region (the so-called "lost decade"). Finally, the 1990s were marked by the process of globalisation and the shift towards "neoliberal" policies, with deep consequences at the global level (both in the productive structure and in employment).

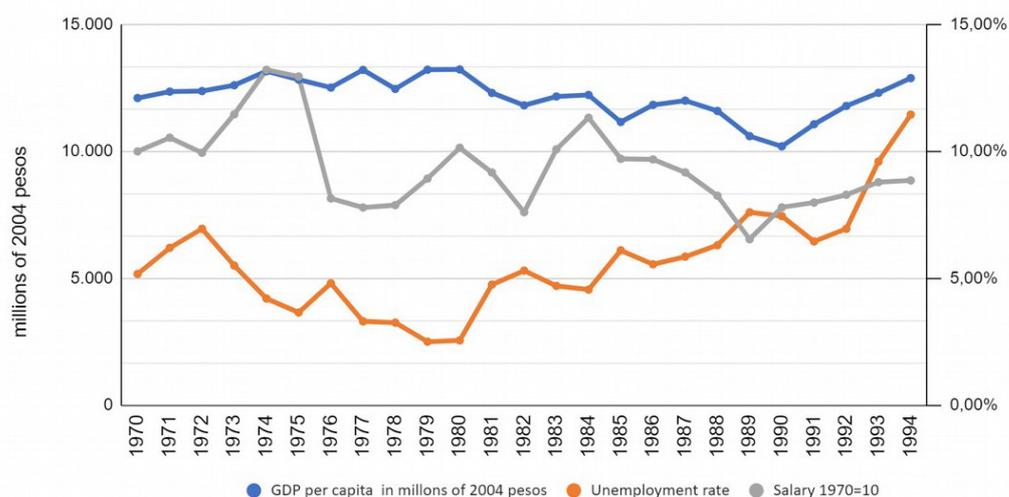
Our analysis period is characterised by three different economic crises. We understand as crisis a fall in the output and, therefore, the level of activity. Clearly, this has an impact in the employment level and the salaries. This phenomenon is particularly interesting while studying female participation since the fall in the household income could induce women's enter to the labour market.

The first crisis took place in 1975. The rise in the international prices after de OPEP's crisis was a strong pressure in local prices which accelerated de inflation rate. Despite the activity and employment rate, the investments were falling, and the economy was leading to a stagflation situation. In this context, the government of Isabel Martínez de Perón (who assumed the presidency after her husband's death) relied on the right wing of the party. Therefore, the answer to this process was a strong and sudden devaluation of the local currency that was supposed to limit the inflation pressure. This action was known as "rodrigazo" and was the start of the high inflation regime (Frenkel, 1989) that conditioned Argentina's economy for the following 15 years. This crisis was the end of the ISI model and deepened the social and political situation which concluded in the last military dictatorship of the country.

The second one, in 1982, showed the failure of the dictatorship's model. In order to modernize the economy, and dismantle the ISI model, the military government opened it. The lack of regulations produced a high volatility and the entry of speculative capitals which increased the national debt. When the foreign capitals were withdrawn, the inflation rate accelerated, and the government was forced to devalue the local currency. This economic crisis was aggravated by the popular rejection of the dictatorship and the military conflict with the United Kingdom which marked the end of the process.

The democratic government's policy was highly conditioned by the debt's level. They tried to return to the intern market model with high employment levels and wages that would track the aggregate demand. For the first years, the government was able to control the macroeconomic variables. However, towards the end, the government's strategy was incapable of stopping the rise of the prices. This process ended in the 1989 hyperinflation crisis which wrecked the economic structure, the wages and the labour market.

¹ Bértola and Ocampo (2012) coined the concept of State-Directed Industrialisation to refer to this period. Unlike ISI, this notion emphasises the central role that public policies played in developing the manufacturing sector.

Figure 1. Evolution of GDP per capita, unemployment and real wages (1970-1994)

Source: based on IIEP (2019).

Figure 1 shows that, before 1976 the unemployment rate did not usually exceed 5 per cent and poverty levels were very low. Since the crisis of the early 1980s, unemployment rates have risen steadily, as have poverty numbers. The changes of the 1990s, with the opening of the economy and the downsizing of the state (partly because of the privatisation of public enterprises), increased the structural level of unemployment. In this context, the economic activity and real wages fell during the 1980s. However, from 1990 onwards, a new cycle of output growth began with a small recovery in wages, which remained at levels well below those of the end of the ISI. The transformations in the production structure gave rise to a new growth process that was marked by lower wages and higher unemployment.

Taking as a starting point the works that analysed the female's labour participation increase in Argentina in the second half of the 20th century, we will make progress with the source data on aspects that have not been analysed yet. For example, we will look in detail at the economic sector (and activities) in which women were employed between 1970 and 1994. This will make it possible to observe the impact of economic changes and crises. We will observe the boom and the crisis of the secondary sector, as well as the significant growth of the tertiary sector, related to women's employment.

Therefore, the proposal of this paper is to analyse the evolution of women's participation in the labour market in Argentina between 1970 and 1994, by sector, in relation to economic conditions. Specifically, this evolution will be observed and described considering crises and structural economic changes.

For this purpose, we will work with the Argentinean population and economic censuses (see appendix). Other works use the Permanent Household Survey (Encuesta Permanente de Hogares, EPH) as the main source, which has been available for Argentina since 1974. Although the detail and frequency of this source is excellent, for our purposes we prefer to work with censuses, because of the continuity of the data since 1970, as well as their national scope².

Several hypotheses and ideas will serve as working guides. First, we will study to what extent the crises, with rising unemployment, falling real wages (in addition to inflationary trends) and household income, would have encouraged women to enter the labour market and favoured female labour participation. Moreover, the long process of the end of the ISI, as a framework for interpreting the sources, should reflect the contraction of the secondary sector, in particular the textile industry, which demanded a large part of the female labour force. In a similar way, the tertiarization and primarization of the economy should be highlighted by the sources, as well as the role of the state as employer and the evolution of women employed in domestic service. Elements such as the increase in the number of employed women as a percentage of the female working age population, and the absolute and relative number of women by sector and activity should be revealing. Finally, the question is whether structural change and crises enhanced were neutral to, or hindered women's entry into the labour market.

² The EPH is carried out based on representative samples of 31 urban centres and one urban-rural centre.

2. Theoretical framework

Gender inequality as a cultural matrix has an impact on different aspects of society, including the labour market³. This labour inequality translates into discrimination, vertical and horizontal segregation. Horizontal segregation highlights the existence of jobs with high rates of masculinisation or feminisation (such as construction and domestic service). Feminised jobs tend to have lower wages, while public policies aimed at employment generation focus on masculinised jobs. Vertical segregation highlights the difficulties women face in moving up the hierarchy. The notion of the "glass ceiling" illustrates this idea. In addition, the notion of "sticky floors" questions the high rate of feminisation of lower positions. Finally, the difference in participation between men and women is, in part, a consequence of unpaid domestic work.

Economic theory has proposed some interpretations of this inequality from different points of view. For classical economics, gender-based labour inequality is not possible. Since the labour's supply and demand maximise profit, and tend to equilibrium, the supply side could not accept a wage that is "different" from the market wage. Human capital theory argues that these differences stem from different productivities because of investments in human capital (Mincer, 1974). Becker (1987) follows this proposal to explain why female specialisation in domestic labour would be rational. In this way, he explains the wage differentials and, with them, the entry and exit of women from the labour market⁴.

A different approach, based on a theory of social reproduction, is proposed by feminist economics. Breaking with previous positions, it focuses on the reproductive work that is carried out daily. The notion of care work emphasises its centrality for the reproduction of life, while that of unpaid domestic work highlights its invisibility⁵. It is also argued that the simple incorporation of women into the labour market is not enough, as it translates into a double working day (paid in the market and unpaid in the household).

These studies have been based in developed countries. The first debates raised around the "U" theory and the relationship between development and female participation in the labour market. Silvana Maubrigades (2018, 11) explains the "U" in terms of three stages. In the first one, the agricultural sector was the one with the highest employment while small industries were assimilated to domestic production where women had the greatest weight. With industrial progress, women were relegated to reproductive tasks while production was associated with the male role. Finally, economic diversification opened the door to female participation through the expansion of the service sector.

In this way, two different situations can arise. On one side, the dictatorial context meant a modification in the accumulation model and its levels of male unemployment have only been able to be relatively offset by a growing but scarce female insertion. On the other side, the worsening social and economic conditions brought with it a greater participation of women, whose importance would be fundamental in the sectors that channelled growth during the subsequent decade.

For the Latin American region, Maubrigades (2018a,b) also addressed the issue of women's labour market participation in the 20th century. In addition to considering the "U" theory, and the differences between northern and southern economies, she observes a long-term and structural trend in the increase of their participation in the labour market. In this way, she shows that there is not a single relationship between GDP and labour market insertion, but that there are different trajectories with their own nuances in each country, related to the demands generated by the development models.

Another idea for the Latin American region was proposed by Vásquez (2012). On the one hand, it establishes that structural inequality in the market continues to affect female participation, despite having been reduced. On the other hand, the countercyclical process of female work is explained in relation to crises, the trend towards the feminization of poverty and the levels of informality and underemployment in women. The gender gap and wage inequality are, from this perspective, two common ways to promote growth after crises.

In Argentina, Recchini de Lattes (1980), Ana García de Fanelli (1991), Catalina Wainerman (1995) and Nicolás Águila and Damián Kennedy (2018) used national population censuses. García de Fanelli

3 Esquivel (2005) argues that the labour market takes existing inequalities and amplifies them.

4 For an alternative approach from game theory see Sen (1990).

5 Federici (2013) understands that this work enables the reproduction of the labour force. In this way, surplus value is extracted from women doing domestic work through hired workers.

(1991) analyses the factors involved in female labour segregation to discuss the association between modernisation and higher female employment. In addition to refuting the "U theory", the proposal articulates interdependent variables (age, education, income, etc.) that define labour insertion in contexts of industrialisation and deindustrialisation. Moreover, the idealisation of women as workers hides the gender biases implicit in the socio-cultural paradigm and grounded in common sense.

Wainerman (1995) describes the process of feminisation of the labour force between 1970 and 1990. In the context of a crisis of deindustrialisation, inflation, and adjustment policies, increased male unemployment leads to an increase in female employment in order to maintain family income. This article also highlights the permanence until older age, higher education, gender segmentation and the precariousness of jobs that are related to Argentina's socio-economic characteristics.

Águila and Kennedy (2018) also add the Permanent Household Survey (EPH from now on) for the period 1974-2010. Thus, they find that GDP growth hides the reduction in wages as employment increases due to the inclusion of female workers. This incorporation presents particularities and suffers from gender biases in almost all activities. One of the elements referred to is the notion of the "secondary worker", linked to the strategic mechanism of compensating the deterioration of household income through the incorporation of women into the labour market. The authors' proposal is to consider this phenomenon as a vehicle for the conformation of women as an active labour force and not as an end. Linked to this, the motives that bring women into the labour market must be understood in context. Those whose work is seen as a product of their skills may remain in their jobs, achieving a "fuller" incorporation than others who enter because of the economic crisis. Along these lines, Águila and Kennedy (2020) analyse earnings by household (rather than by individual). This innovative approach allows them to find that despite the greater number of members with paid work in the household (due to the incorporation of women), total income experiences a reduction. According to the authors, this would be evidence that the labour force was being sold below its reproduction cost.

In short, there is a great deal of work to be done with the National Population Censuses, as well as with the EPH. This reveals that there is still room for progress on these issues, analysing the National Population Censuses in conjunction with the National Economic Censuses.

3. Women's participation in the labour force in Argentina (1974-1994)

The major transformations experienced by the Argentine economy, as well as by the region, had a considerable impact on the labour market. The decline of the industrial sector and the fast growth of the services sector changed the productive structure and the job opportunities available to workers. Also, cultural changes (lower birth rates, greater access to education for women, increase in the age of marriage, etc.) facilitated the incorporation of women into the paid labour market. Finally, the reduction in wages made it impossible for many families to maintain their standard of living on a single wage, so that both spouses sought income-earning occupations. It is therefore of great interest to analyse in detail the sectors and activities in which women were employed.

Pursuing this objective, the evolution of the distribution by sector of workers in the economy will be analysed in the first place. Based on what has already been said, it is to be expected that there will be significant changes over the years, due to the increase in their participation in the labour market. Table 1 shows the percentage of employed workers in each sector by sex.

Table 1. Employed population by economic sector, by sex and total, in % (1970 to 1991)

Sector	Total			Men			Women		
	1970	1980	1991	1970	1980	1991	1970	1980	1991
Primary	15.3%	12.5%	11.4%	19.1%	16.1%	14.9%	3.9%	3.0%	5.1%
Secondary	28.6%	31.0%	24.9%	31.9%	36.3%	31.4%	18.9%	16.8%	13.1%
Tertiary	47.4%	49.6%	62.7%	40.3%	40.8%	52.7%	68.2%	73.1%	80.8%
No specified	8.7%	6.9%	0.2%	8.7%	6.8%	0.2%	9.0%	7.2%	0.3%
Total	9,011,450 (100%)	9,989,190 (100%)	12,368,328 (100%)	6,722,500 (100%)	7,249,658 (100%)	7,975,899 (100%)	2,288,950 (100%)	2,739,487 (100%)	4,392,429 (100%)

Source: based on DNEyC (1974, 41-43), INDEC (1983, 47), INDEC (1996, 76-78).

Table 1 shows a fall in the secondary sector linked to the process of deindustrialisation; the figures for male participation show a relatively stable trend (with increases and decreases), while the ones for female participation are clearly tending to fall. Between 1970 and 1980, there was a net increase in the percentage of jobs in the sector, even though female employment fell. However, by 1991 the fall is generalised and of greater magnitude.

This is associated with the growth in the tertiary sector, from 47% to 63%. The process of tertiarization is well illustrated by the rising female participation rates, reaching 81% by 1991. Thus, we could say that the situation of women reflects to a greater extent the situation of the labour market in general. The case of men is similar, with a lower, but also important, growth, taking participation from 40% in 1970 to 53% in 1991.

One particularity is evident in this same table, and it is the fact that there is a general fall in the participation in the primary sector, both for men and women, but in 1991 there is an increase in the latter, from 4% in 1980 to 5% in the 1991 census⁶.

However, it is also of interest for this work to study the rate of feminisation of all sectors. Beyond the growth that each sector may have experienced, it is important to analyse whether the increase (or fall) is due to a change in the proportion of women in employment or to a simple expansion or reduction in their overall size. Table 2, closely related to Table 1, presents these data.

Table 2. Female population in employment by economic sector, as % of total in each sector (1970-1991)

Sector	1970	1980	1991
Primary	6.5%	6.5%	15.9%
Secondary	16.7%	14.9%	18.7%
Tertiary	36.6%	40.4%	45.8%
No specified	26.1%	28.4%	46.4%

Source: see Table 1.

In a similar way to what has just been said, together with the tertiarization of the economy, there is a feminisation of the sector where women go from representing 37% to 46%. In other words, the tertiary sector is growing in importance in the economy and, at the same time, the percentage of women in it is increasing. However, the rise in the secondary sector is not incompatible with the process of tertiarization: although fewer women workers are employed, in its decline, the proportion of female labour increased by four percentage points between 1980 and 1991. In other words, in the contraction of the industry, male jobs are reduced to a greater extent than female jobs.

Besides the unspecified female participation is significant, the explanation for which reflects a growth in the total number of employed women who could enter the labour market under precarious and informal conditions. Just as emphasis is often placed on the incorporation of women into skilled jobs in the service sector, we should not lose sight of this important percentage of women in very low-paid jobs.

In the same way, this table shows the particularity of the growth in the primary sector in 1991 from 7% to 16% of female representation; in 1980 there were 80,831 employed women while in 1991 they increased to 224,721. This increase, which almost triples the number of female workers in the sector, contrasts with the trend decline and historically low percentages of feminisation in primary production.

Looking at the data as a whole, the rate of feminisation remains relatively constant between 1970 and 1980 (the primary and secondary sectors fall, and the tertiary and unspecified sectors grow). However, in the following period, all sectors grow by a greater magnitude, with women's participation in the economy increasing considerably. This seems to mark an essential difference in the causes of growth between the two sub-periods.

Therefore, it is interesting to analyse the magnitude of this growth and its relation to the total number

⁶ In the case of Africa and Asia, Kabeer (2016) describes a similar phenomenon of growing female participation in the primary sector. The cause would be the large-scale production of non-traditional primary goods. In the case of Argentina, it should be considered that there was a change in the survey methodology of the 1991 census. Given the high percentage of female family workers, this census included all members of the family (in previous censuses only men were counted). This could explain part of the growth of women in the primary sector.

of women. Table 3 shows the total number of employed people by sex and their share of the country's working-age population. The employment growth rate is also calculated.

Table 3. Working-age population, employed and intercensal growth rates, by sex (1970-1980-1991)

	Census		
	1970	1980	1991
Total female working-age population	8,607,300	9,289,448	10,861,687
Female workers	2,288,950	2,739,487	4,392,429
Percentage of female workers	26.6%	29.5%	40.4%
Total male working-age population	8,086,750	8,154,576	10,017,352
Male workers	6,722,500	7,249,703	7,975,899
Percentage of male workers	83.1%	88.9%	79.6%
		1970-80	1980-91
Female workers growth rate		19.7%	60.3%
Male workers growth rate		7.8%	10.0%

Source: based on DNEyC (1974, 19-20), INDEC (1983, 189-190), INDEC (1996). The 1970 census includes people from the age of 14. With the modification of the Labour Agreement Law (Law 20.744) in 1974, the minimum age was set at 18. Therefore, the figures for the 1980 to 1991 censuses start at 18 years of age. The intercensal growth rate was calculated on the basis of the formula $(\text{figure } t/\text{census period } t-1)^{1/(\text{number of census periods})} - 1$.

Table 3 illustrates the steady increase in the number of employed women out of the total female working-age population, since, as the number of working-age women increases, so do the number of employed women. In contrast to the small increase between 1970 and 1980, the greatest expansion of this process occurs between the 1980 and 1991 censuses, where the representation of female employment is 30% in 1980 and reaches 40% in 1991.

In contrast, the ratio of the employed to the working-age male population showed some growth until 1980 and fell in 1991, because of the increase in unemployment. Thus, in 1991, population growth is greater than the number of employed persons, since it is 9 percentage points lower than in the previous period. At the same time, the relationship between female inclusion in the labour market in parallel to the crisis is reflected in the increase in male unemployment.

It is also possible to observe the growth rates of employment between the census periods. The low rates for employed men are explained, as a general process, by the fact that their employment rates were historically higher. However, a trend decline is observed in the case of the male population.

When we look at the period 70-80, we can distinguish lower rates that can be associated with the crisis that began in that decade with the dictatorship in Argentina. Macroeconomic volatility and the dismantling of industry would have had an impact on the level of employment, reducing its growth.

The increase for the following period (80-91) is much greater for women. Its causes could be the economic crisis of the decade, which pushes women to enter the labour market; the advance in gender equality in the labour market and, finally, the process of deindustrialisation and tertiarization of the economy which incorporates a greater number of women in the labour market.

4. Women's participation in the labour force by activity in Argentina (1974-1994)

From the data analysed, the increase in female participation throughout the period in question is clear. This is even more so when compared with the relative stagnation of male employment. As mentioned, this growth occurred in all fields of the economy. However, it remains to be seen how much influence it has had on the individual activities. Therefore, to deepen the analysis, tables 4 and 5 present the industrial and tertiary sectors, disaggregating the data by activity.

Table 4. Women employed by activity of the industrial sector in CABA, PBA and the Nation, as % of the total number of employed and of the sector, 1974-1994

Year	Activity	Female works in % of total workers			Female workers in % of total female workers		
		CABA	PBA	Nation	CABA	PBA	Nation
1974	Food-processing industry	26.9%	34.1%	19.9%	13.2%	30.5%	23.1%
	Textile industry	48.7%	44.3%	46.4%	48.4%	34.3%	40.9%
	Manufacture of wood products	16.2%	9.7%	10.0%	7.9%	3.7%	5.7%
	Chemical manufacturing	35.7%	18.3%	21.4%	13.8%	11.6%	11.3%
	Construction-related industries	15.4%	6.7%	6.6%	1.0%	2.4%	2.4%
	Metallurgical industry and machinery manufacturing	14.0%	7.9%	7.6%	12.9%	15.3%	14.3%
	Other industries	29.0%	27.5%	26.7%	2.8%	2.2%	2.3%
	Total	29.0%	19.8%	18.3%	97,754 (100%)	134,676 (100%)	279,100 (100%)
1994	Food-processing industry	26.6%	19.5%	20.2%	19.6%	25.0%	31.6%
	Textile industry	43.6%	33.7%	36.5%	34.1%	27.9%	28.9%
	Manufacture of wood products	22.7%	14.7%	15.5%	14.1%	7.1%	8.8%
	Chemical manufacturing	30.4%	18.0%	17.8%	16.7%	17.0%	11.0%
	Construction-related industries	13.5%	7.7%	6.2%	0.9%	1.7%	1.6%
	Metallurgical industry and machinery manufacturing	13.8%	9.6%	8.8%	11.5%	18.6%	15.2%
	Other industries	22.2%	13.2%	13.3%	3.1%	2.8%	2.8%
	Total	26.7%	16.5%	17.3%	55,174 (100%)	80,705 (100%)	195,998 (100%)

Source: based on INDEC (1974a, 133-142), INDEC (1974b, 91-99), INDEC (1974c, 175-188), INDEC (1975, 254-270), INDEC (1997a; 98-102, 116-118, 132-133, 159-163) and INDEC (1997b, 66-70).

Table 4 shows the percentage of employed women in relation to the total number of employed, i.e., the feminisation rate, and the percentage of employed women in relation to the total number of employed women in the sector in each of the industrial activities. These data show the contribution of each of them to total female employment, and which activities showed the greatest feminisation.

When we look at the totals, we can see that there is greater female participation in the industrial sector in the City of Buenos Aires (hereinafter CABA) than in the Province of Buenos Aires (hereinafter PBA) and in the country as a whole. Likewise, when observing the sharp decrease in the number of jobs between 1974 and 1994 in CABA and PBA, the fall in the national total is smaller. This necessarily implies a net creation of jobs in other provinces, which led to a decentralization of manufacturing activity. Nevertheless, both districts still accounted for more than 50% of the total number of industrial jobs in the country.

The textile industry is undoubtedly one of the main industries to be analysed. In 1974, almost 50% of its workers were women in all regions. However, there was a significant drop by 1994. Although CABA maintained a feminisation rate of 44%, this fell to a third in PBA and the country. Thus, the sector represented 41% of female industrial jobs in 1974, but only 29% in 1994. This national phenomenon was mirrored in PBA and, more sharply, in CABA.

These results reflect the characteristics of the Argentine textile industry. It was a sector oriented towards the domestic market with labour-intensive production. Its importance for the level of employment led the different governments along the ISI process to establish high tariffs to protect the industry. However, after the post-1970 liberalisation, the local market began to import products that competed with local ones and put the industry in crisis. This led to the closure of many factories, which reduced the number of workers, especially affecting women, who saw their main access to the manufacturing sector closed.

Another of the most important activities is the food-processing industry. In 1974 it accounted for almost a quarter of the total number of female jobs in the nation⁷. This weight was even greater in PBA, where it represented 31% of all jobs, with a high rate of feminisation (34%). In CABA, however, it was less important. By 1994, the sector underwent an important transformation. Its importance in employment in PBA fell (to a quarter of the total), but it grew in CABA and the nation, reaching 32% in the country, surpassing textiles as the activity with the highest female employment.

The case of the chemical industry is relevant for CABA. Although it did not have a significant weight in employment⁸ (as in the nation and PBA), it had a significant feminization rate of 36%, which fell by 1994 but was still high (30%). In any case, this seems to be a point of interest because it would be an insertion in an activity that is not associated with traditionally female tasks.

The growth of the wood products industry should be highlighted. Despite the general fall in the feminisation rates, this activity shows a moderate increase and a greater weight in employment. Although it is an extremely heterogeneous activity, many women worked in the production of paper and cardboard and its derivatives and not directly on raw materials.

In short, as already mentioned, there was a general decline in the secondary sector, with a different impact in each activity. The textile industry is undoubtedly the one that suffers the most from the crisis of the substitution model, with a significant fall, while the food industry manages to maintain itself and even grow a little, thus increasing its relative weight. It is important to bear in mind that, although a fall in the rate of feminisation can be seen in most of the activities and in the sector in general, observing the data from the Population Censuses, it could be thought that there was a fall in the early years and a recovery in the later years which the length of the period prevents us from seeing in the Economic Censuses.

The tertiary sector will be presented below. As it has been said, this was the most dynamic sector of the economy, with significant growth. Moreover, in relation to the objectives of this paper, it was the main driver of the increase in female employment. For this reason, it is now interesting to analyse which activities boosted this process, either through greater feminisation or through their mere growth.

⁷ However, the feminisation rate was only 20%.

⁸ It never exceeded 17% of total female employment.

Table 5. Women employed by activity of the commerce and services sector in CABA as % of the total employed and of the sector, 1974-1994

Activity	Female works in % of total workers		Female workers in % of total female workers	
	1974	1994	1974	1994
Hotels and restaurants	19.0%	24.1%	16.1%	7.9%
Personal services	25.9%	54.0%	17.3%	4.1%
Amusement and recreation services	24.7%	30.1%	4.4%	4.5%
Transport and storage services	5.3%	27.6%	4.7%	5.2%
Business services	23.9%	33.7%	8.8%	28.2%
Education	66.7%	71.0%	26.9%	21.6%
Health	67.2%	59.5%	20.9%	20.5%
Other services	14.4%	49.3%	0.8%	8.1%
Total services	26.9%	41.9%	60,195 (100%)	205,570 (100%)
Primary products commerce's	13.5%	21.3%	1.2%	1.7%
Food and beverage commerce's	32.0%	37.2%	25.9%	25.6%
Manufactured goods commerce's	33.5%	28.3%	48.1%	41.6%
Household goods commerce's	33.3%	40.9%	18.0%	25.8%
Others commerce's	31.0%	24.9%	6.8%	5.4%
Total	32.3%	32.5%	89,326 (100%)	78,128 (100%)

Source: based on INDEC (1975, 254-270) and INDEC (1997a; 116-118, 132-133).

Table 1 showed the high female participation in the tertiary sector. Much has been written about its growth from the 1970s onwards. Table 5 allows us to disaggregate the data for a more detailed look.

When looking at the rate of feminisation of each activity, it is evident that, except for health services, all of them experienced growth by 1994⁹. The case of other services is particularly interesting since it had the largest increase occurred (35 percentage points). This transformation of the activity is due to the emergence of social services, which became very important in those years. This phenomenon was accompanied by a growth of the sector that allowed the total number of employed women to increase substantially (from around sixty thousand to two hundred and five thousand).

A comparison of the weight of each activity shows that in 1974 most of the employment was distributed among the health, education, hotels and restaurants, and personal services sectors, which together accounted for nearly 80% of the employed women. By 1994, there was a significant growth in business services, which took first place in the table. This led to a fall in the other activities, except for other services, which also increased its relative share (thanks to the growth of social services)¹⁰ and health, which

⁹ The significant growth of personal services is explained by the compositions of the censuses. In 1974 and 1994 they included different activities, which led to a large change in the feminisation rate. Also, according to the census' methodology, domestic service that performs tasks in households and not in commercial establishments is outside its universe. Consequently, this activity is unlikely to be relevant in our analysis.

¹⁰ On the one hand, social services have a fairly high rate of feminisation; on the other hand, the growth of this activity has led it to gain relative weight in the category.

remained constant. In summary, the causes of the growth are to be found in business services¹¹, but the state made an important contribution to female employment by increasing social services.

This process is related to the evolution of the country's economic model. In 1974, health and education were the most important activities in terms of employment. The centrality of the State in the level of female employment was unquestionable, even more so considering the importance of public schools and hospitals in those years. By 1994, the picture was very different. These sectors, while still very important, had been overtaken by business services. Public employment was no longer the only possible path for women, as they could enter various activities in the private sector.

However, in the case of commerce, the overall share remained the same, so the changes affected only its internal composition (primary products, food and beverages and household goods grew, while manufactured goods and other commerce fell). The highest points were the cases of household goods and food and beverages. This stability meant that the total number of female jobs followed the behaviour of the sector as a whole and experienced a slight fall in the number of total jobs. These data illustrate that when we talk about the tertiarization of the economy, we do talk about a greater weight of the service sector, since this is where the growth is taking place and not in the tertiary sector as a whole.

Trade in manufactured goods accounted for almost 50% of female employment in the sector in 1974. If 26% of food and beverages and 18% of household goods are considered, almost all female workers were in these three activities. By 1994 there is a fall in the manufacturing trade in line with the decline in the feminisation rate¹². Nevertheless, it remains (by a wide margin) at the top of the table. Household goods trade experiences a growth reaching 25% of the total. To sum up, employment in 1994 is concentrated in the same three activities as in 1974.

In short, the growth is mainly explained by services and not so much by commerce. In fact, despite starting from a higher base than the other sectors of the economy, commerce is the only case in which there is no increase in the rate of feminisation between the 1970s and the 1990s. In the case of services, there is a large growth in business services, mainly driven by the private sector, leading to a fall in relative terms of other traditional sectors such as personal services and hotels and restaurants. The role of the state remains important, perhaps to a lesser extent than in the past with a large contribution in the cases of health and education.

To deepen the analysis, we elaborated the Karmel and MacLachlan index (from now on KM index) (Karmel and MacLachlan, 1988) to study the evolution of women segregation in the economy as a whole and in each sector. Table 6 shows the KM index of the economy.

Table 6. KM index of the Argentinean economy (1970-1991)

Year	1970	1980	1991
KM	10.7	13.0	12.9

Source: See Table 1

The KM index shows an increase in segregation between 1970 and 1980 and stability for the following period. In the case of the first period, the greater segregation can be explained by the textile industry's contraction and the entry of new female workers in the tertiary sector. In the 1980s, this trend continued in the case of women; but, as can be seen in Table 1, there is also an important tertiarization of male labour and, therefore, the index remains stable.

It could be thought that the manufacturing sectors in which women were inserted were the first to be harmed by the end of the substitutive model, so that the process of tertiarization of the economy affected them before men. To further explore this hypothesis, the KM indices by activity are presented for each sector.

11 This does not necessarily mean that they were qualified women in high-paying jobs. Business services include, for example, the category of building cleaning and disinfection services.

12 This drop could be related to the lower participation of women in the industrial sector..

Table 7. KM index of each sector of the Argentinean economy (1974-1994)

Activity	District	Year	
		1974	1994
Industry	Nation	10.6	6.5
	PBA	12.8	5.4
	CABA	12.8	6.9
Services	CABA	15.4	14.3
Commerce	CABA	1.4	5.6

Source: See Tables 4 and 5

In the case of industry for the period 1974-1994, there was a considerable decrease (of about 50%) in all districts. To a large extent, the reduction is due to the contraction of the textile sector which accounted for many women workers in 1974 and a much smaller percentage in 1994.

In the service sector, there was a slight drop as a consequence of the incorporation of women in new activities, but in general terms the image remained largely unchanged. The commerce sector, on the other hand, started from very low values in 1974 and experienced a growth that placed it at values close to those of industry.

5. Closing remarks

This paper has looked at the impact of economic changes on the labour market in Argentina, with a focus on women's participation, between 1970 and 1994. The context had a decisive influence. The economic crisis led to a fall in GDP, real wages, and employment. In addition, a structural change of the economy took place which implied its deindustrialisation and tertiarization. This local economic process, in line with the regional one, took place in the context of important cultural changes that drove demands for gender equality, which also had an impact on the labour market. Undoubtedly, the first conclusion is that the rate of growth of women's participation in the labour market accelerated substantially: from 27% of the total working-age female population in 1970 to 40% in the 1991 census.

Another remarkable point is that in the general context in Argentina since 1970 there has been no growth of the national economy but rather a downward trend in per capita GDP throughout the period. This factor could have promoted the greater participation of women in the labour market to avoid impoverishment. However, it can be argued that the increase in women in the labour market is not only related to the economic cycle. The crises mentioned above led to the abandonment of the import substitution process and the adoption of a model of economic openness. Logically, this change had an implication on the economic and social structure of the country. The contraction of the industrial sector was counterbalanced by the expansion of the tertiary sector, which historically has a higher feminization rate. Thus, it could be argued that the crises favoured the entry of women into the labour market based on the change in the accumulation model.

In this sense, it was possible to distinguish two sub-periods within the years analysed. The increase in women's participation seems to have different causes in the 1970s than in the 1980s. At the beginning, the growth of the female economically active population (FEAP) was due to the expansion of the tertiary sector, where mainly women were incorporated. In the 1980s this phenomenon deepened, but at the same time there was a feminisation of the labour force. Consequently, the process accelerated as it was driven by the growth of the tertiary sector and by the general trend towards feminisation of the labour force, showing higher participation rates.

The literature on the relationship between crises and the increase in women's formal work is clear. In crises, such as World War I and II, the significant entry of women into the secondary sector is evident. In the case of Argentina between 1975 and 1994, it can be assumed that the crisis may have forced women, who were in the process of incremental insertion into the labour market, to increase the speed of incorporation (Table 3). However, it was found that the increase occurred in both business services (skilled) and domestic service (unskilled). At the same time, state employment grew in the areas of health and education, but with a neutral result as a percentage of the employed FEAP. In other words, the net increases were in business and domestic services¹³.

13 This large increase in domestic service may be suggesting the weight of economic reasons for entry into the labour market. In the case of CABA, it can be observed that most domestic service workers live in the near areas outside the city.

The analysis arising from the articulation between the Economic Censuses and the National Population Censuses shows the relevance of women in the tertiary sector. The large increase of women in the service sector demonstrates the feminisation of the sector either because of the increased supply of female labour, or because of the growth of the sector itself. On the other hand, there was also an increase in the feminisation of the primary sector, in absolute and relative values. There was a five-fold increase (1980-91) in the number of women in the primary sector.

This feminisation process could be explained by the need of several women to help with the household income in difficult economic contexts. Also, women's labour participation may be related with the social and cultural changes about women's role and their independence. The fastest growing activity is business services, which includes many activities. On the one hand, the incorporation into the liberal professions allowed an insertion into qualified and well-paid jobs. On the other hand, there was a large growth in low-skilled activities traditionally associated with women, such as cleaning work.

The case of the commerce sector does not show major changes. However, when analysing each activity, variations in the internal composition can be seen with the growth of some activities and the decline of others.

The construction of the KM index allowed us to observe the rise in women's participation led by the tertiary sector. This increase was a general tendency of the economy which caused the fall of the index when the men's participation followed this path. The dismantling of the textile industry induced a fall in the index values for the industrial sector as shown in table 7.

In summary, the participation of women in Argentina's labour market shows an important advance in the last decades of the 20th century. This was part of a long-term process of sustained growth in women's participation, locally, regionally, and globally. However, the context marked by the crises and the end of the ISI between the 1970s and 1980s marked the particularities of the Argentinean case. The deindustrialisation and tertiarization of the economy established the characteristics of women's insertion in the labour market. The vertiginous growth of the service sector marked the incorporation of women. The economic crisis generated unemployment, which strongly affected the male labour force, generating the need for a second family income (or a single income for single parents), which could have given a greater boost to the women's entry into the labour market, on a sustained long-term trend.

Given the economic context, it is difficult to elucidate from the analysis of the sources whether the incorporation of women influenced the fall in real wages and the rise in unemployment. There seems to be a relationship between these phenomena, but according to the current state of knowledge on the subject, it is difficult to establish a causal relationship and, even more so, the meaning of this relationship.

The next work agenda, remains to the possibility of including more sources and data by consulting the archives currently closed because of the Covid 19. It could be analysed as a long-term process. For example, the ISI impact on female workers. Finally, it could give us a regional perspective to understand the differences of the Argentina's case.

References

Águila, N. & Kennedy, D. (2018). "El ingreso de las mujeres al mercado laboral: relevancia, evolución y composición del ingreso familiar en Argentina desde 1974" in Kennedy, D (comp.) *Debates en torno a las condiciones actuales de reproducción de la fuerza de trabajo argentina en perspectiva histórica*. Buenos Aires: CEPED.

Águila, N. & Kennedy, D. (2020). "From individual Wage to Household's Labor Income: Consequences of Women's Labor Force Incorporation in Argentina, 1974-2018". *Review of Radical Political Economics*, 1-19.

Becker, G. (1971). *Tratado sobre la familia*. Madrid: Alianza.

Bértola, L. & Ocampo, J. L. Antonio (2012). *El desarrollo económico de América Latina desde la Independencia*. México: FCE.

Camou, M. M., Maubrigades, S., & Thorp, R. (2016). *Gender Inequalities and Development in Latin America During the Twentieth Century*. Nueva York: Routledge.

Cuesta, E. M., Curvale, E., & Scuzzarello, C. (2020). "¿El inicio de la paridad salarial? Matices del fin del GWG en Argentina, 1960-1980". Ponencia presentada en la I Jornada de Investigadores en Formación del CEEED.

Esquivel, V., & Paz, J. (2005). *Diferenciales de salarios horarios por género: algunas hipótesis sobre un comportamiento atípico*. Buenos Aires: Prometeo.

Federici, S. (2013). *Revolución en punto cero: trabajo doméstico, reproducción y luchas feministas*. Madrid: Traficantes de Sueños.

Frenkei, R. (1989). *Inflación e hiperinflación: el infierno tan temido*. *Ciencia Hoy*. García de Fanelli, A. (1991). "Empleo femenino en la Argentina: De la modernización de los '60 a la crisis de los '80". *Desarrollo Económico*, 31(123), 395-414.

Gerchunoff, P. & Llach, L. (1999). *El ciclo de la ilusión y el desencanto*. Buenos Aires: Ariel.

Kabeer, N. (2016). "Gender Equality, Economic Growth, and Women's Agency: the "Endless Variety" and "Monotonous Similarity" of Patriarchal Constraints". *Feminist Economics*, 22:1, 295-321.

Karmel, T., & Maclachlan, M. (1988). *Occupational Sex Segregation - Increasing or Decreasing?* *The Economic Record* N°64, 187-195.

Maubrigades, S. (2018a). "Mujeres y desarrollo en América Latina durante el siglo XX. Tasas de actividad, niveles de desarrollo económico y modelos productivos". *Revista Uruguaya de Historia Económica*, diciembre 2018, Vol VIII (14), 9-33.

Maubrigades, S. (2018b). "Participación de la fuerza de trabajo de las mujeres en los sectores económicos de América Latina, durante el siglo XX". Documento de trabajo n° 55. Programa de Historia Económica y Social – Unidad Multidisciplinaria – Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República.

Mincer, J. (1974). *Schooling, Experience and Earnings*. Nueva York: National Bureau of Economic Research.

Recchini de Lattes, Z. (1980). *La participación económica femenina en la Argentina desde la segunda posguerra hasta 1970*. Buenos Aires: CENEP, Serie Cuadernos del CENEP N° 11.

Sen, A. (2000). *Género y conflictos cooperativos*. En M. Navarro, & C. Stimpson, *Cambios sociales, económicos y culturales: un nuevo saber, los estudios de mujeres* (págs. 59-110). México: FCE.

Vásconez, A. (2012). *Mujeres, hombres y las economías latinoamericanas: un análisis de dimensiones y políticas*. En V. Esquivel, *La economía feminista desde América Latina. Una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región* (págs. 42-97). Santo Domingo: ONU Mujeres. WAINERMAN, C. (1995). "Las mujeres y el trabajo en Argentina". *Sociedad, Representación, Democracia y Estado* (6), 149-158.

Sources

Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires (2019). *Base de datos macroeconómicos*. Buenos Aires: IIEP-BAIRES, UBA-CONICET.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (1974). *Buenos Aires: industria manufacturera, resultados definitivos*. Censo Nacional. Buenos Aires: INDEC.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (1974). *Capital Federal: industria manufacturera, resultados definitivos*. Censo Nacional. Buenos Aires: INDEC.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (1974). *Censo Nacional de Población, Familias y Vivienda-1970. Resultados por muestra. Total del país. Tomo N°2*. Buenos Aires: INDEC.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (1974). *Total del país: industria manufacturera, resultados definitivos*. Censo Nacional Económico 1974. Buenos Aires: INDEC.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (1975). *Comercio y servicios: resultados definitivos de Capital Federal*. Censo Nacional Económico 1974. Buenos Aires: INDEC.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (1975). *Industria manufacturera: resultados definitivos*. Censo Nacional Económico 1974. Buenos Aires: INDEC.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (1983). *Censo Nacional de Población y vivienda-1980. Total del País, por Provincia, Departamento y Localidad*. República Argentina, n° Serie D. Buenos Aires: INDEC.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (1996). *Censo Nacional de Población y Vivienda 1991. Resultados Definitivos. Características generales codificadas n° Parte 2*. Buenos Aires: INDEC.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (1997). *Resultados definitivos, versión revisada. Total del país: industria, comercio, servicios, petróleo y gas, otras explotaciones mineras, intermediación financiera*. Censo Nacional Económico 1994. Serie A, n. 1. Buenos Aires: INDEC.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (1997). *Resultados definitivos. Capital Federal. Provin-*

cias de Buenos Aires y La Pampa: industria, comercio, servicios. Censo Nacional Económico 1994. Serie A, n. 4. Buenos Aires: INDEC.

Appendix

The sources for this article are the National Population Censuses of 1970, 1980 and 1991, and the National Economic Censuses of 1974 and 1994. Unfortunately, the 1985 economic census volumes available online do not show data disaggregated by sex, so we were unable to analyse it. The closure of the archives because of the covid-19 pandemic forced us to work exclusively with digitised sources. We hope to complement this work with censuses not available online soon.

Tables 1 to 4 were drawn up based on the National Population Censuses of the Argentine Republic carried out in 1970, 1980 and 1991. Data on the working-age population by sex were collected, and the numbers and percentages of employed persons by economic sector, total, cohort and sex were calculated. Table 4 presents the calculations of the intercensal growth rate of the employment rate by sex. Tables 5 and 6 were elaborated based on the data available in the National Economic Censuses of the Argentine Republic for the years 1974 and 1994. As these take establishments as census units, it is possible that they present certain discrepancies with the population censuses due to lower precision. Based on the type of establishment, the economic censuses are broken down into 3 or 4 groups: industrial, mining, commercial and services (the latter are sometimes found together and sometimes separately). The total number of employed persons by sex in the industrial sector, commerce, and services in the city of Buenos Aires and in the industrial sector in the province of Buenos Aires and the nation were collected, as well as the total number of employed persons by sex in each activity. Based on these data, the percentage of employed women in relation to the total number of employed people was calculated for each activity and sector, and the percentage of employed women in each activity in relation to the total number of employed women in the sector and activity. Due to the difficulty of accessing the sources, this paper focuses on the industrial censuses carried out in 1974 and 1994, relying on those of the commerce and services sector for the city of Buenos Aires in those years. In all cases, we used the tables that disaggregated the labour force employed by sex. Although the tables offer information disaggregated by occupational category, the changes in the criteria used in the different censuses make it difficult to analyse their evolution. Consequently, we will focus on the total number of employed persons by activity to understand the rate of feminisation of the economy in general and of each sector.

Tables 6 and 7 show the KM index. The first one was drawn up based on the National Population Censuses of the Argentine Republic carried out in 1970, 1980 and 1991 while the latter was elaborated based on the data available in the National Economic Censuses of the Argentine Republic for the years 1974 and 1994. To elaborate table 6, we used the following formula:

$$\left(\sum_{i=1}^n \frac{T_i}{T} * \left| \frac{W_i}{W} - \frac{W}{T} \right| \right) * 100$$

Where T represents the total amount of workers in the economy, T_i the number of workers in a specific sector, W the total amount of women in the economy and W_i the number of women in a specific sector.

For Table 7 we used the same formula, but, in this case, T represents the total amount of workers in each sector, T_i the number of workers in a specific activity, W the total amount of women in each sector and W_i the number of women in a specific activity.

UNA OPORTUNIDAD DE DESARROLLO PERDIDA: LA ESCUELA PÚBLICA PAULISTA EN LA PRIMERA REPÚBLICA DE BRASIL

MOLLY C. BALL*

doi.org/10.47003/RUHE/11.20.02

Resumen

Este artículo analiza el desarrollo y posterior estancamiento de la educación primaria pública que vivieron los habitantes de la ciudad de San Pablo durante la Primera República (1891-1930). Durante los primeros veintidós años de la Antigua República de Brasil (1891-1913), el estado de San Pablo invirtió significativamente en educación, dando grandes pasos en las tasas de alfabetización y matriculación, pero después de 1913, la inversión per cápita menguó y en 1920 una nueva ley redujo la escolaridad obligatoria de cuatro a dos años. El crecimiento inicial había sido desigual y los niños en edad escolar de la ciudad de San Pablo se beneficiaron más del crecimiento, alcanzando tasas de alfabetización del 67 por ciento, similares a las de Argentina, Uruguay y la capital de Brasil, Río de Janeiro. Estos logros implicaron que el cambio instituido por la reforma de 1920 afectó más a estos niños. Para examinar cómo las luchas cotidianas de la Primera Guerra Mundial y la posguerra impactaron a los paulistanos matriculados en escuelas públicas, este estudio examina las tasas de asistencia de la ciudad en grupos escolares informados en los Anuarios de Ensino para el período 1914-1926. Debido a las mayores tasas de ausencia y los cambios en el calendario escolar, durante el período, los niños pasaron de un promedio de 210 días en la escuela en 1914 a solo 145 en 1926. Dada la regresión, este trabajo propone que invertir en la *caixa* escolar, un programa de asistencia social, podría haber sido una mejor opción.

Palabras claves: educación primaria, subdesarrollo, calidad de vida, ausentismo

Abstract

This paper analyzes the development and then stagnation in public primary education that residents in the city of San Pablo experienced during the Old Republic (1891-1930). For the first twenty-two years of Brazil's First Republic (1891-1913), the state of San Pablo invested significantly in education, making great strides in literacy and matriculation rates, but after 1913, investment per capita waned and in 1920 a new law decreased compulsory schooling from four years to two. The early growth had been unequal and with schoolage children in the city of San Pablo most benefitting from the growth, reaching literacy rates of 67 percent, similar to those in Argentina, Uruguay, and Brazil's capital, Rio de Janeiro. These gains implied that the change instituted by the 1920 reform most impacted these children. To examine how the quotidian struggles of the World War I and post-war era impacted paulistanos enrolled in public schools, this study examines city attendance rates in grupos escolares reported in the Anuarios de Ensino for the 1914 – 1926 period. Due to higher absence rates and changes in the school calendar, over the period, children went from an average of 210 days in school in 1914 to just 145 in 1926. Given the regression, this proposed that investing in the *caixa* escolar, a social assistance program, might have been a better option.

Keywords: primary education, underdevelopment, quality of life, absenteeism

* mollycball@rochester.edu. University of Rochester, Department of History. Lecturer

1. Introducción

Con altos índices de desigualdad en la distribución del ingreso en los países de América Latina, hay mucho interés en entender el subdesarrollo histórico de la región. Dentro del índice de desarrollo humano, el estándar preferible para abordar este tema, los indicadores de educación, junto a las expectativas de vida y los datos sobre los ingresos y producción, nos permiten abordar esta perspectiva más amplia del desarrollo. Debido a los esfuerzos de la CEPAL y de varios países, a partir de mediados del siglo veinte existen datos confiables para analizar el desarrollo histórico. En Brasil, muchas instituciones, como el Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), la Fundação Getúlio Vargas (FGV) y la Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE) proveen estos datos para el investigador y el público en general. Sin embargo, para la primera mitad del siglo veinte existe un considerable vacío de datos. Esta ausencia, sin embargo, no implica una falta de interés o de esfuerzo por parte de académicos en varias disciplinas en recuperar estos datos históricos.

Este trabajo investiga la educación pública primaria en el estado y ciudad de San Pablo en la Primera República (1891-1930). En este período el estado pasa, de ser un centro de esclavitud en el Imperio (1822-1889) con un nivel de alfabetización bajo relativo otras áreas en Brasil, a ser un estado con una de las tasas más altas al final de la Primera República. En general, Brasil experimentó las mayores ganancias en las tasas de alfabetización en América Latina, del 19,8 por ciento en 1890 al 40,5 por ciento en 1940. Los logros en el estado de San Pablo fueron aún más impresionantes, subiendo de 18,8 a 52,1 por ciento (Musacchio, Martínez Fritscher, y Viarengo, 2014). Eran aún mayores en la ciudad, capital del estado, que contaba con 579.000 habitantes en 1920. El 75 por ciento de la población escolar estaba matriculada en escuelas y la tasa de alfabetización llegaba encima del 60 por ciento (AE 1920|21; Luna y Klein 2018, p. 240). Aunque la escuela privada también era importante en el periodo, este trabajo se limita a las escuelas públicas dado que fue un momento de alto interés en invertir en las primarias públicas (Musacchio, Martínez Fritscher, y Viarengo 2014). Al enfocarse en la ciudad, este trabajo enseña que muchos de sus habitantes hasta 1914 se beneficiaban con mejoras en la educación derivadas de las ganancias de la exportación del café. Sin embargo, en los últimos años de la Primera Guerra Mundial y durante la década de los veinte, la reforma educativa del 1920 y las fuertes realidades de pobreza en la ciudad, acortaron los avances de las décadas anteriores. El impacto de la reforma en el sistema educativo no sólo implicó una pérdida para la población de dos años lectivos, también hubo una caída de 210 días de asistencia escolar por estudiante en 1914 a sólo 145 días en 1926. Debido a los avances en educación y al estancamiento posterior en la ciudad, San Pablo representa un lugar ideal para investigar este proceso.

Este trabajo utiliza varios tipos de datos y estudios sobre la educación en el estado y la ciudad para seguir este cambio. Analiza y dialoga con los estudios sobre los gastos educativos y números de escuelas para ver el lado de oferta de la educación. Demuestra los cambios que la Primera Guerra Mundial trajo a la ciudad de San Pablo y que pondrían a prueba el sistema educativo. Luego estudia el lado de la demanda educativa utilizando datos como matrículas y cifras de alfabetización para analizar esta demanda y para evidenciar como los paulistanos, residentes de la capital, se beneficiaban de la inversión educativa estatal. Sigue con un análisis de la reforma educativa de 1920, que cortó la escolaridad obligatoria de cuatro a dos años, y su impacto ampliado en la ciudad. También destaca el trabajo una tendencia creciente de la Directoria General da Instrução Pública de culpar a los estudiantes y sus padres por las ausencias y las bajas tasas de alfabetización en el estado, la que se refleja en los datos obtenidos en los Anuarios de Ensino (AE o Anuarios de Enseñanza en su traducción al español). La próxima sección investiga cómo los niños y las niñas paulistanos y sus padres usaron el sistema educativo, construyendo una serie poco usada sobre la asistencia escolar entre 1914 y 1926. Estos datos están publicados y disponibles en los despachos anuales del Directoria General da Instrução Pública, pero no han sido considerados hasta ahora para reflejar las realidades cotidianas de los paulistanos. Al agregar estos datos, las tasas indican que la asistencia escolar baja en los años 1917, 1919, y 1926, un hallazgo que corrobora las dificultades que muchos paulistanos de la clase trabajadora y marginalizada enfrentaba después de la Primera Guerra Mundial. Terminar por analizar la fundación de la caixa escolar, caracterizada en el trabajo como una asistencia social subdesarrollada, considerándola como una oportunidad perdida.

Actualmente hay un interés creciente en la historia económica de Brasil por los estudios sobre educación, tratando de comprender los sistemas de educación y su rol en el ritmo del desarrollo estatal y

nacional. Unos estudios se enfocan en el período imperial o republicano (Colistete, 2018; Hanley, 2018; Musacchio, Fritscher, y Viarengo 2014), pero la mayoría se concentran en el período posterior a 1933 debido a la disponibilidad de datos (Barbosa Filho y Pessôa, 2010; Kang, 2017, 2019; Varejão Neto, Pessôa, y Summerhill, 2019). Los estudios pre-1933 notan un desarrollo del sistema educativo paulista en la primera parte de la Primera República seguido por un estancamiento. Es debatible si el cambio empezó en 1914, 1917 o 1920, pero para la década del veinte, el progreso educativo se desaceleró. Por ejemplo, Luna y Klein (2018) demuestran que la inversión nominal en la educación creció seis veces durante la Primera República, pero, a partir de 1913, los gastos per cápita cayeron. Este trabajo, al enfocarse en la ciudad de San Pablo, la capital del estado, demuestra que las ganancias eran ampliadas en la época pre-Guerra. Este efecto urbano también se nota en Uruguay y Argentina. La diferencia entre áreas urbanas y rurales es destacada por Astorga, Bérge, y FitzGerald (1998) para América Latina. Ladeuix y Schiaffino (2019) revelan que, en Argentina, las tasas de alfabetización en Buenos Aires, Rosario, y Córdoba capital aproximaban niveles estadounidenses y canadienses, mientras las tasas en zonas rurales seguían siendo más bajas. Para el caso de Uruguay, Azar (2020) demuestra que entre 1914 y 1954 solamente el departamento de Montevideo no tuvo una caída en la proporción de estudiantes por maestra.

Dadas las mejoras educativas paulistanas en los primeros veinte años de la Primera República, la reforma educativa de 1920 también ha generado bastante interés académico. Para aumentar las aulas disponibles y mejorar las tasas de alfabetización, el gobierno recortó de cuatro a dos años la escolaridad obligatoria (Atunha, 1976; Cavaliere, 2003; Costa, 1983; Mathieson, 2017), lo que en retrospectiva parece una decisión con poco sentido. Al resaltar las ganancias paulistanas en los años anteriores a 1920, este trabajo demuestra que el impacto de la ley fue mayor en la ciudad. Este trabajo también considera el cambio junto al movimiento eugenista creciente en la ciudad (Stepan, 1991), analizando el lenguaje empleado por los directores de educación en sus despachos anuales.

Muchas líneas de investigación sobre la educación en Brasil provienen del estudio de Lindert (2010) que indica una falta de inversión en la educación pública para explicar el retraso educativo en la región. Varejão Neto, Pessôa, y Summerhill (2019) sostienen que una mayor inversión en la educación pública entre 1933 y 1985 hubiera resultado en un aumento de la productividad. Consideran el impacto de la educación en el PIB per cápita no sólo por el aumento en capital humano, sino también por una caída de la fecundidad. Kang (2017, 2019) encuentra una relación inversa entre las inversiones en educación y las inversiones en los mercados de exportación y de industrialización. Estos trabajos también destacan una priorización de la educación terciaria, que benefició a la élite y aumentó las desigualdades existentes. Al investigar el impacto de la Caixa Escolar dentro de la educación primaria, este trabajo sugiere que el simple acto de proveer escuelas primarias y públicas no resuelve el problema del subdesarrollo: el tipo de inversión es sumamente importante.

Al disponer de datos sobre la asistencia escolar y el uso del sistema, se avanza una línea de investigación complementaria que brinda una oportunidad de estudiar la demanda educativa cotidiana. Complementa los estudios de costo de vida y salarios reales que indican que el periodo entre 1914 y 1930 representó un tiempo bastante irregular y con varias crisis en la ciudad de San Pablo (Ball, 2020; Ribeiro, 1988; Rolnik, 1997; Seabra, 2019). Schiaffino (2021) considera la asistencia escolar como una parte de su análisis para Argentina, pero no como indicador de calidad de vida. Esta cifra no ha sido estudiada sistemáticamente para San Pablo.

En el rango educativo, al dejar a un lado los temas de inversión y concentrar las preguntas sobre la demanda educativa, surge un enfoque de género para formular preguntas en torno a la calidad de vida de la mujer paulistana. Se puede argumentar en este sentido que, si bien las cuestiones de educación impactan a toda la sociedad, tenían y tienen mayor influencia sobre la vida de la mujer. Hay una vasta literatura que vincula la educación de la mujer con una mejora de vida para las mujeres y, más ampliamente, con el desarrollo de un país. En muchos de estos estudios, la educación femenina se asocia con la fecundidad y se encuentra una relación inversa entre la educación superior y la fecundidad (Goldin, 1990; Goldin y Katz, 2002; Martín, 1995; Martín y Juárez, 1995). Gómez-Galvarriato y Madrigal (2016) encuentran que el aumento en la participación femenina en la fuerza laboral en México entre 1970 y 2000 estuvo asociado con reducciones en la fecundidad. Los niños adicionales requieren más tiempo y trabajo a domicilio y evitan la entrada en la fuerza laboral. López-Urribia y Quintero Castellanos (2016) señalan para Colombia cómo los cambios en la estructura y política pueden abrir oportunidades para las mujeres. Encuentran que la mujer ingresaba más en la universidad y en el mercado laboral a partir de la década

del treinta porque la industrialización, junto a cambios políticos, les ofrecieron más oportunidades de estudiar y trabajar. La presencia de la mujer en el mercado de trabajo formal permite un crecimiento de producción a nivel nacional.

Aunque su propia educación afecta su decisión de entrar en el mercado de trabajo formal, la educación de sus hijos también es un factor importante. Los años 2020 y 2021 también han ilustrado este asunto ya que gran cantidad de mujeres han salido del mercado de trabajo durante la pandemia para cuidar a niños estudiando desde la casa en aulas no-presenciales o en sistemas híbridos (CEPAL/OIT, 2020; FitzGerald, Singer, y Smit, 2020; Gutiérrez, Martín, y Ñopo, 2020). Aunque las realidades hoy en día no replican las de hace un siglo, en ambas épocas la asistencia escolar de los menores impacta a las mujeres. Por ejemplo, sabemos que los años del 1917 y 1919 fueron difíciles y también la década del veinte, pero no han sido estudiados dentro del contexto escolar y para la población en general.

La tasa de asistencia histórica nos acerca más a las decisiones de las mujeres porque en la división de trabajo familiar establecida entre las familias paulistas, muchas mujeres trabajaban y se encargaban de la preparación de comida y de la enseñanza y cuidado de los niños¹. La presencia de sus hijos en la escuela ofrecía a la madre más flexibilidad para completar su trabajo, ya fuera en la casa, bajo encomienda o en una fábrica. Si la escuela incluía una merienda, le quitaba un gasto más y el tiempo necesario para prepararla. Las matrículas y asistencias bajas deben entonces entenderse como signo de pobreza e inestabilidad en las familias trabajadoras. La falta de habilidad de comprar ropa y materiales necesarios, la necesidad de tener a un hijo mayor cuidando a sus hermanos menores mientras la madre trabajaba, una enfermedad persistente o la entrada de un niño al mundo laboral en la ciudad o en la cosecha del café, son varias razones documentadas que explican las ausencias de la escuela. Todas implican una tendencia hacia la pobreza, la desigualdad y en el largo plazo, se conectan al subdesarrollo de la próxima generación.

2. La oferta educativa crece: el contexto paulistano

Durante la época imperial (1821-1889) San Pablo se transformó en un centro económico de Brasil. El café, introducido en el país durante el siglo anterior, fue cultivado primero en Río de Janeiro, floreciendo en el valle de Paraíba, entre las provincias de Río de Janeiro y San Pablo. El suelo massapê de la región y el clima fueron ideales para el cultivo del café en una época de industrialización que incrementó la demanda internacional. En 1835, el café rebasó al azúcar y el algodón y se convirtió en el rubro de exportación principal. El cultivo se fue extendiendo a otras zonas en San Pablo y la provincia, que había servido como una parada hacia la región áurea de Minas Gerais, se convirtió en una zona cafetalera adicional al especializarse en ese producto para mediados del siglo XIX (Ellis Junior, 1951; Stein, 1957). La cafcultura aumentó con el crecimiento exponencial del transporte ferroviario y para el final del imperio en 1889 y la transición a la República en 1891, la provincia/estado de San Pablo era el mayor productor de café en Brasil (Summerhill, 2003)². San Pablo no solamente era la sede de la cafcultura en Brasil sino que además el transporte, los trabajadores, y la demanda lo convirtieron en un centro de crecimiento industrial en el país.

La ciudad de San Pablo concentraba la gran mayoría de las industrias, atrayendo a inmigrantes europeos desde el continente y desde otros centros migratorios en el Cono Sur. También llegaban migrantes del interior del estado y de otras partes de Brasil. Como capital del estado, la ciudad ofrecía trabajos y tenía mejores recursos, incluyendo mejor tratamiento médico, escuelas, y varias sociedades de beneficencia que ofrecían apoyo a sus miembros. Los habitantes de la ciudad también tenían la certeza de que, si no lograban encontrar trabajo en la ciudad, podían usar los recursos de la Hospedaria de Inmigrantes para conseguir trabajo. La Hospedaria era un hostel para inmigrantes que, en la época de la Primera República, funcionaba efectivamente como una agencia de empleo. La mayoría de los contratos eran para trabajar en la cafcultura, pero también los había para trabajos industriales dentro de la ciudad y en otras zonas urbanas del estado (Ball, 2020). Además de estos beneficios, en contraste con muchas otras ciuda-

1 Es importante notar que al instituir normas regulando el mercado laboral, muchas veces, aunque no todas, la trabajadora se encontraba más restringida en el mercado de trabajo formal y muchas veces, empleada en el área de servicios, en el trabajo informal, o completando trabajo industrial bajo encomienda desde su residencia (Pena 1981). Hutchison (2001) también anota este cambio en los censos de Chile para el principio del siglo veinte.

2 Un golpe de estado trajo el fin del Imperio en 1889, pero la Constitución nueva que implicaba cambios importantes al respecto el financiamiento de la educación no fue adoptada hasta 1891.

des industriales, la ciudad de San Pablo tenía tasas de mortalidad menores que las del interior, indicando que la salud en el campo tenía sus límites (Luna y Klein, 2018). Muchas veces las realidades eran más duras, pero hasta la Primera Guerra Mundial, hubo altibajos en la ciudad más o menos previsibles: llegaban habitantes nuevos y se incrementaba la competencia por el trabajo, pero también aumentaba la demanda por los servicios y productos. Con el tiempo se generaron equilibrios entre los puestos de trabajo generados en el cultivo del café y otros espacios de trabajo urbano, como puestos en el comercio o en las nuevas fábricas que surgían. La ciudad, que al final del imperio tenía una población cerca de 60.000 habitantes, había tenido un crecimiento exponencial. Este número se cuadruplicó a 240.000 habitantes en 1900 y en 1913 se acercaba a una cifra de 450.000 (United States, 1914). Solo Buenos Aires, Río de Janeiro y la Ciudad de México -todas capitales nacionales- eran mayores en población. Dentro de los paulistanos, se estimaba que la población escolar se acercaba a los 60.000 y de esta población, 35.366 niños estaban matriculados en escuelas del estado y 23.640 en escuelas privadas (AE, 1914, p.624).

Fue durante el Imperio que el interés en la educación como un bien social creció y se ubicó en el dominio del gobierno, pero el interés y habilidad de proveer escuelas eran mayores en unos estados que en otros. Como el presupuesto dedicado a la educación era distribuido a nivel provincial, San Pablo se beneficiaba con la expansión de la cafcultura en el siglo diecinueve. La élite paulistana también vinculaba la educación de la población con el progreso y hubo un esfuerzo por expandir la educación primaria (Costa, 1983; Luna y Klein, 2018). En términos de fondos, los presupuestos provinciales muestran un interés creciente en promover la educación pública³. De 1845 a 1886, los gastos propuestos per cápita en instrucción pública fueron creciendo. El porcentaje de los gastos públicos destinados a la instrucción pública en general y a la instrucción primaria también aumentaba, alcanzando registros de 11,7 y 11,5 por ciento, respectivamente en 1880. Sin embargo, el estado también sufría una falta de inversión suficiente para implementar los presupuestos destinados a la educación. El presupuesto no siempre reflejaba la realidad y para la década de 1870, enfrentando problemas fiscales, el gobierno provincial priorizaba la fuerza pública en la distribución de fondos. La inversión real en la educación pública cayó, aunque no tanto como los gastos en infraestructura. (Colistete, 2016; Hanley, 2018). Las bajas tasas de alfabetización exhiben las deficiencias educativas.

En la época republicana (1891 – 1930) el hecho de que los estados pudieran imponer impuestos a las exportaciones introdujo una variación considerable en los gastos en educación entre los estados. Musacchio, Martínez Fritscher y Viarengo (2014) argumentan que la Primera República introdujo un incentivo político al sistema de educación pública. Como la nueva constitución limitaba el voto a los hombres alfabetizados y utilizaba elecciones directas, la mejora en la tasa de alfabetización a nivel estatal ayudó a los coronéis a mantener u obtener poder y a nivel nacional implicaba mayor influencia en la política. Como resultado el ratio alumno-maestro y la tasa de estudiantes matriculados de edad escolar, aumentó en el país de 6 por ciento en 1889 a 23 por ciento en 1933. San Pablo logró un desarrollo impresionante en términos de gastos, matrícula, y alfabetización. En 1890 estaba calificado en décimo lugar en términos de alfabetización, pero ya para 1940, estaba en segundo lugar (Musacchio, Martínez Fritscher y Viarengo, 2014). La educación primaria seguía como gasto mayor, 70 por ciento del presupuesto educativo (Luna y Klein, 2018), pero las escuelas normales y modelos también generaban mucho interés y fueron implementadas con la influencia creciente del sistema Lancaster entre la élite intelectual del estado (Michelli de Castro, 2012).

Muchos de los gastos iban destinados al fortalecimiento de escuelas en el estado. En 1907, San Pablo contaba con 1.940 primarias y 98.710 estudiantes matriculados (79.795 en escuelas públicas). De las escuelas, 1.248 fueron públicas estatales, 363 públicas municipales, 31 subvencionadas por el municipio y 329 privadas. Solamente el estado de Minas Gerais tuvo un número superior de escuelas: 2.247 escuelas para 124.634 estudiantes matriculados. Pero mientras el ratio de estudiantes por maestro en San Pablo fue de 34, este número en Minas Gerais fue de 49. Aún en la capital federal, que contaba con la tasa de alfabetización más alta en el Imperio, el ratio de estudiantes por maestro fue de 41 (Brasil, 1917, pp.315-319).

Pero dentro de las escuelas públicas paulistas, también hubo diferencias importantes, porque había varios tipos de escuelas durante la época republicana. Había tres categorías de escolarización primaria estatal: grupos escolares, escolas reunidas (escuelas reunidas), y escolas isoladas (escuelas aisladas)⁴.

3 En la época imperial, Brasil sólo contaba con provincias, no con estados.

4 Las distinciones entre grupos eran conforme la influencia de la Escola Nova que empezó a ser implementada

La mayoría de las escuelas aisladas estaban en las zonas rurales y tenían pocos recursos. A veces los profesores tenían que usar parte de su salario para rentar un salón. Una vez que varios grupos aislados podían juntarse, se formaba una escuela reunida, un paso importante para transformarse en grupo escolar. Los grupos escolares tenían los mejores recursos, con edificios más modernos, más útiles escolares, y profesores formados en las escuelas normalistas y las escuelas modelos de la capital. Aunque había pocos grupos escolares fuera de los centros urbanos, dentro de las ciudades se encontraban los tres tipos, con los grupos escolares y escuelas reunidas ubicados en zonas establecidas y las aisladas en las afueras u operando con un horario nocturno para los trabajadores (Atunha, 1976).

Como capital del estado, la ciudad de San Pablo concentraba los recursos educativos estatales. La demanda creciente para este bien social se nota con la formación de doce grupos escolares nuevos dentro de la capital entre 1905 y 1910, alcanzando 25 grupos. Representó casi un cuarto de todos los grupos escolares en el estado en 1910 (Costa, 1983, p. 118). En 1914, había 27 grupos escolares, 519 clases, y 24.539 alumnos matriculados en la ciudad, representando 18, 36, y 39 por ciento, respectivamente, del porcentual del estado (AE, 1914). A partir de 1908, la mayoría de los grupos escolares funcionaban en dos turnos de estudiantes y mucho del crecimiento de la matrícula entre 1910 y 1919, dentro de la capital, se explica por la aparición de más escuelas en turnos (Antunha, 1976). Las escuelas reunidas tenían grupos femeninos, masculinos y mixtos, pero los grupos escolares estaban divididos por sexo. En ellos, los niños asistían durante la mañana y las niñas durante la tarde (AE 1917, p.249). En la ciudad, hubo un retraso en la formación de escuelas para los habitantes de la ciudad. Las matrículas crecían más rápido que la creación de nuevos grupos y mientras las escuelas públicas matricularon 17.780 estudiantes en 1910 y 20.185 en 1919, las escuelas privadas matricularon más de 25.000 estudiantes de primaria entre 1910 y 1919 (Atunha, 1976).

Cuadro 1. Matrículas en Escuelas Públicas de San Pablo (estado): 1907 - 1926

	Grupos Escolares		Escuelas Reunidas		Escuelas Aisladas		Total	
	N	Matrícula	N	Matrícula	N	Matrícula	N	Matrícula
1907	76	25498	5	967	1122	34923	1203	61388
1908	81	30460	9	1717	1321	38152	1411	70329
1909	92	41275	10	2525	1333	39194	1435	82994
1910	102	53445	9	2827	1207	45758	1318	102030
1911	111	63030	8	2101	1071	51531	1190	116662
1912	115	70051	7	1591	1192	52684	1314	124326
1913	130	76723	8	1670	1212	57188	1350	135581
1914	150	89724	11	2329	1212	59138	1373	151191
1915	160	96631	12	2581	1414	60858	1586	160070
1916	164	96406	12	2361	1370	63603	1546	162370
1917	167	98847	15	3068	1604	55767	1786	157682
1918	173	101129	31	5439	1593	59869	1797	166437
1919	187	111135	39	7443	1562	61297	1788	179875
1920	197	121699	52	10056	1690	63017	1939	194772
1921	197	116915	148	30778	1597	81862	1942	229555
1922	198		232		1486		1916	213437
1925	275	162570	235	48224		63039	510	273482
1926	283	169937	224	43397	1460	66041	1967	279375

Fuente: AE, 1920/21, p.18; AE, 1925/26, p.7

entre 1890 y 1910. Tenía más éxito en áreas urbanas en San Pablo. En otros estados de la República, este sistema empezó a ser introducido en los años 1920. (De Souza, 1998)

En términos de gastos educativos, hubo un crecimiento acelerado hasta 1917 seguido por una posterior caída en la inversión relativa. En 1892, sólo el 5 por ciento de los gastos estatales iban destinados a la educación, pero para 1917, esta proporción alcanzó el 20 por ciento de los gastos⁵. Tal vez el cambio realmente llegó con la guerra. El año 1913 representó el pico en gastos per cápita en educación y la década de los 1920 representó el menor gasto per cápita en educación en el estado (Hanley, 2018). En el mismo periodo, los gastos en justicia y seguridad pública subieron el 2 por ciento anualmente, alcanzando 25 por ciento de los gastos en 1915 y cerca del 20 por ciento en la década de los veinte. En esta década los gastos en comunicación e infraestructura subieron, reemplazando unos fondos que antes iban destinados a la educación y otros proyectos (Luna y Klein, 2018, pp.84-89).

Entre los años 1915 y 1930, el estado de San Pablo en particular y Brasil en general, se encontraban enfrentando muchos cambios. Con la Primera Guerra Mundial, casi cesó la importación de bienes capitales y se detuvo la inmigración, que por muchos años les había garantizado una oferta de trabajo abundante y en muchas ocasiones, inelástica (Holloway, 1978; Morse, 1958; Sánchez-Alonso, 2007). También la influencia de Estados Unidos aumentó; hubo mayor presencia de compañías americanas en el país y el comercio entre ambas naciones se amplió en términos de la exportación e importación (Valla, 1978; Wilkins, 1974; Woodard, 2020). Los historiadores económicos discuten si estos cambios en Brasil mejoraron la industrialización: mientras las fábricas domésticas aumentaban su producción para sustituir la falta de productos importados, estos cambios no necesariamente generaron sectores más eficientes o cambios en la calidad de producción (Dean, 1969).

La Guerra también cambió la población de la ciudad. Antes de 1914, la llegada de inmigrantes europeos, especialmente de familias en el caso de San Pablo, contribuía al crecimiento acelerado de la población. Después de la Guerra, el flujo europeo declinó y los países de origen de los inmigrantes que sí llegaron eran más variados. También es en esta época que la inmigración japonesa aumentó considerablemente junto a la migración desde el estado de Minas Gerais y el noreste del país (Lesser, 1999; Ball, 2020). La ciudad de San Pablo seguía creciendo en términos demográficos, pero a un ritmo más pausado, llegando a 579.000 habitantes en 1920, dos tercios de ellos inmigrantes o hijos de inmigrantes. Se alcanzaría el número de más de un millón de habitantes en 1933 (Morse, 1974, pp.175-177). La industrialización y los servicios de la ciudad atraían a estos habitantes nuevos y servían como trabajadores y consumidores, demandando a su vez servicios y productos. La educación pública era uno de estos servicios.

Para muchos paulistanos, la Guerra y los quince años que siguieron, conformaron una época bastante difícil. Dentro de la capital paulista, el costo de vida subió considerablemente. Aunque los precios de alimentos y ropa subieron 83 por ciento y 79 por ciento, respectivamente, los salarios nominales no subieron al mismo ritmo (Cardim, 1936, pp.24-25). Si bien los años de 1922 y 1923 trajeron un poco de alivio porque la clase trabajadora logró un aumento en salarios y jornadas, no fueron suficientes para cubrir los gastos, mientras los precios siguieron altos. Para la familia trabajadora, el incremento de estos gastos en particular implicaba un ajuste grande en el presupuesto familiar (Ball, 2018; Cardim, 1936). Ya para 1925, la mayoría de los productos en la cesta básica habían triplicado su precio en solo seis años (San Pablo Tramway, Light, and Power, 1919, 1925; Revista de Comercio e Industria, 1919).

Hasta los líderes de negocios y los industriales, notaban y se preocupaban por la carestía que esto generaba, porque implicaba mucha inestabilidad. Después de una serie de huelgas en la época de posguerra, los líderes de sociedades anónimas estaban dispuestos a proteger la mano de obra durante fluctuaciones macroeconómicas, incluso si significaba debilitar las protecciones de los inversores (Musacchio, 2009, p.217). Unos trabajadores sufrían más que otros porque el mercado laboral en San Pablo en la década ya era segmentado. Los trabajadores en los sectores de transporte, industria pesada y mecánica y comercio contaban con trabajo, jornales más altos y entrenamientos, que muchas veces resultaban en promociones. Los que trabajaban en el sector de servicio, en la industria textil y en el mercado informal tenían expectativas inferiores: sus cargos se eliminaban con frecuencia, tenían pocas oportunidades de capacitación y aun con ella, no contaban con promociones (Ball, 2020). La Primera Guerra Mundial había profundizado estas divisiones y los afrobrasileños y las mujeres se encontraban más y más relegados al segundo grupo (Jacino, 2014; Moura, 1988). El hecho de que el café seguía en el pico de la jerarquía de producción complicaba a los trabajadores en la industria textil, en su mayoría mujeres. Antes de la

⁵ El crecimiento en justicia y seguridad pública fue mayor. Representaba 2.1 por ciento de gastos en 1892, pero 25 por ciento en 1915 (Luna y Klein, 2018, p. 88).

Primera Guerra, ésta industria contaba con una protección creciente, que permitía competencia con los tejidos importados. Después, en una política señalada para la “defensa del café”, las protecciones ya no se extendieron al sector textil. Esto generó una crisis que resultó en alta explotación laboral y sólo la amenaza de la quiebra total del sector logró extender más protecciones y propiciar una reestructuración en los impuestos (Ribeiro, 1988; Topik, 1987).

En la década de los veinte, la ciudad y sus trabajadores seguían viviendo una época complicada. El ramo textil enfrentaba el regreso de los productos importados, pero sin las protecciones anteriores. El sector se encontraba abarrotado con tejidos que eran inferiores en calidad y para evitar un fracaso inminente, los industriales llegaron a implementar “blacklists” para evitar organización laboral (Ball, 2020; Ribeiro, 1988). La revuelta de los tenientes a mediados del año 1924 una vez más interrumpieron el equilibrio en la ciudad. Entre el 5 y 28 de julio, San Pablo se encontraba en estado de guerra mientras los tenientes, cuestionando el sistema de promociones y coronelismo dentro del ejército, bombardearon partes de la ciudad. Muchas fábricas cerraron y muchos habitantes y trabajadores huyeron de la ciudad para evitar la violencia (Bosi, 1994; Haber 1992). En 1926, la ciudad se encontraba en una crisis de energía eléctrica. Los industriales del CIFTSP debatían cómo reaccionar, pero la falta de energía forzaba a la mayoría a emplear un horario reducido, cerrando sus fábricas dos o tres días cada semana (Ball, 2020). Las escuelas públicas funcionaban dentro de este ambiente inestable y pusieron a prueba al sistema estatal desarrollado desde la época imperial.

3. Demanda y escolarización paulistana

Aunque los gastos del gobierno y los tipos de escuelas nos explican la capacidad de oferta de instrucción pública, nos dicen poco sobre la demanda de educación por parte de los pobladores. Las tasas de matriculación y alfabetización nos aproximan más a esta pregunta y demuestran que los paulistanos, residentes de la ciudad, eran quienes más se beneficiaban de la inversión estatal en la educación en el periodo pre-Guerra⁶. En Brasil en general, las matrículas en escuelas públicas se incrementaron de 53 a 65 por ciento entre 1907 y 1933, (Musacchio, Martínez Fritscher y Viarengo, 2014, p. 739). En 1909, apenas 28 por ciento de la población escolar paulista estaba matriculada, 80.469 en escuelas públicas y 28.648 en escuelas privadas⁷. Pero en la capital, el 75 por ciento de la población estaba matriculada, 17.974 en escuelas públicas y 14.014 en escuelas privadas (Luna y Klein, 2018). No obstante, aunque la proporción de matrículas en escuelas privadas en el estado hubiera nivelado a la proporción en la capital, 33 por ciento de la población escolar, apenas 54 por ciento de la población escolar paulista estaría matriculada.

Como las matrículas indican, y como Hanley (2018) ha enseñado en términos de gastos municipales, dentro del estado había mucha variación entre la calidad y oferta de escolarización. Los datos de alfabetización demuestran como la capital paulista se destacaba, no sólo en el estado, sino en el país. Sólo el 20 por ciento de los brasileños y 10 por ciento de las brasileñas estaban alfabetizados en 1872. En San Pablo, las tasas eran de 27 y 14 respectivamente, con un promedio de 18.8 por ciento. Las tasas de alfabetización brasileña seguían bajas en el censo de 1920 (30 por ciento de los hombres y 20 por ciento de las mujeres), pero había variación considerable entre las regiones. Las tasas de alfabetización en los estados del noroeste variaron entre 18 y 27 por ciento. Los estados del sur contaban con las tasas más altas: la mayoría de la población en Paraná (50%) y Rio Grande do Sul (55%) era alfabetizada. En la región del sureste, que incluía el estado de San Pablo, la alfabetización variaba entre 31 por ciento en Minas Gerais y 41 por ciento en San Pablo (Brasil, 1923, v 4.4, pp.x-xi; 803-804). Pero las cifras en las ciudades de San Pablo y la capital federal de Río de Janeiro, 67 por ciento y 74 por ciento, respectivamente, aproximaban las tasas en Uruguay y Argentina, que alcanzaban 74 por ciento en 1920 (Astorga, Bergés y FitGerald, 1998).

⁶ La variación entre otros municipios se explica por una serie de leyes que aumentaron el rol que podían ejercer los municipios. La ley 16 de 1891 permitía a los municipios complementar el sistema estatal y empezar la construcción de escuelas nuevas. En 1906 y 1907, un decreto y una ley permitían a los municipios convertir las escuelas estatales en escuelas municipales, pero el hecho de tener la habilidad de invertir a nivel local no necesariamente resultó en un crecimiento en gastos destinados a la educación (Hanley, 2018).

⁷ En 1920, mientras las matrículas brasileñas seguían bajas, 25 por ciento para niños y 18 por ciento para niñas, 40 por ciento de la población escolar Paulista estaba matriculada (Musacchio, Martínez Fritscher y Viarengo, 2014).

Las tasas de alfabetización también indican cambios importantes por generación y sexo en la ciudad de San Pablo. En 1872, apenas 14 por ciento de la población femenina mayor a cinco años era alfabetizada en el estado. El hecho de que el 38 por ciento de las mujeres que se casaban en el estado en 1917 eran alfabetizadas, comparado con el 62 por ciento de los hombres, también refleja este atraso por sexo (Luna y Klein, 2018). Pero las cifras paulistanas indican un importante cambio generacional en la ciudad. Entre los paulistanos de quince años para arriba, los hombres eran 10 puntos porcentuales más alfabetizados que las mujeres. Las diferencias por sexo entre los menores entre 7-14 años tenían un máximo de 4 puntos porcentuales, con la mayoría de los niños alfabetizados en la mayoría de la ciudad y la alfabetización de niñas superior a la de niños en varias regiones de la ciudad (Cuadro 2).

Otros datos sobre la demanda de educación aportan una valorización del lado de los padres. Las peticiones de familias mandadas a la Asamblea Legislativa para establecer escuelas indican que la demanda no comenzó en la época republicana. Desde mediados del siglo 19, los núcleos coloniales habían traído a inmigrantes al estado para desarrollar el cultivo de café. Dentro de estos núcleos, los padres mandaron peticiones oficiales al estado para instalar escuelas para educar a sus niños. El hecho de que los padres firmantes incluyeran padres brasileños e inmigrantes indica que la demanda vino de ambos grupos. También es de resaltar que aunque muchos firmantes eran analfabetos, lucharon y mandaron peticiones para educar a sus niños. Estos pedidos continuaron durante la época republicana, demostrando que las familias valoraban la educación (Colistete, 2016; Hanley, 2018).

4. El Estancamiento: La Ley del 1920

Dado las ganancias en alfabetización registradas en la capital y el estado, es difícil entender la ley 1.750 del 1920. Ésta entraría en vigor al comienzo de junio de dicho año y se tardó dos años en efectuar los cambios al sistema educativo. La ley reducía la escolarización obligatoria de cuatro años, para los niños de siete a doce años, a sólo dos para los niños de nueve y diez años. Desde un punto de vista moderno, la ley tiene poco sentido y refleja una regresión en el proceso educativo. Los años de escolaridad destacan como una medida importante en el índice de desarrollo. La decisión estatal implementó un cambio brusco que suspendió las ganancias de los años anteriores y marcó un precedente de menos años de escolaridad en el futuro (Colistete, 2016). La obligación cambiaría otra vez en el 1925 y en el 1927, terminando con una obligación de tres años al final de la década (Souza, 1999), pero la ley 1.750 dio un golpe al sistema educativo. En otros estados de Brasil, la enseñanza pública finalmente estaba aumentando, pero para los paulistas (Musacchio, Martínez Fritscher y Viarengo, 2014), que habían logrado desarrollo educativo en los primeros años de la época, fue un paso atrás. Los paulistanos, que habían sido los beneficiarios principales de la inversión, dieron varios pasos hacia atrás. Unos legisladores se declararon en contra de la ley, argumentando que los cuatro años eran esenciales, pero perdieron la batalla (Proyecto 47 de 1920 da Camara, discusión del Senado). Tampoco sería el único cambio en la década. En 1914, el año lectivo era de 250 días, pero para el año 1926 era cuarenta días más corto dada la ampliación gradual de ferias en el invierno y verano (Souza, 1999).

La reforma se justificaba por la diferencia extrema entre la calidad de las escuelas urbanas y las rurales y la falta de educadores en las zonas rurales. El estado reconoció que “acompañando el desarrollo fantástico de su capital (San Pablo), el estado de San Pablo tuvo una evolución rápida, vertiginosa, casi duplicando, en pocos años su población, hinchando las ciudades importantes...Pero la escuela no acompañó este desarrollo” (AE, 1922|23, p.11). En cifras, de los 656.114 niños entre las edades de siete y doce años en el estado, 468.800 eran analfabetos y solamente un tercio tenía la posibilidad de asistir los cuatro años obligatorios y gratuitos por el estado (Sec de Estado dos Negocios do Interior, 4 nov 1920, carta de gob. Washington Luis al congreso legislativo).

La solución no fue incrementar el presupuesto estatal destinado a la educación, sino reducir la escolaridad obligatoria y transformar las escuelas aisladas en escuelas reunidas con más recursos. Tan sólo para ubicar la mayoría de estas escuelas aisladas, tardaron dos meses (AE, 1920|21, pp. 7-10). Luego, les tocó explicar a los padres la suspensión de 92 de estas escuelas (18 en áreas urbanas, 38 en áreas districtaes y 36 en áreas rurales), y la apertura de escuelas reunidas para compensar. En sus propias palabras, la Directoría educativa estaba en busca de un sistema educativo más “eficiente”, que promoviera un aumento en la tasa de alfabetización y resultara en mayor asistencia escolar.

Pero la ley también coincidió con el movimiento eugenésico en San Pablo, marcado por la fundación de la Sociedade Eugénica de São Paulo en 1918 (Stepan, 1991). Se nota un cambio en el tono de la dirección al escribir sobre la población no-élite a ser educada en el sistema público. Hablando de los estudiantes en escuelas públicas en su despacho anual de 1918, el Director de la Instrucción Pública notó que “la eliminación de alumnos, la baja asistencia efectiva, y muchas veces, la baja matrícula en las escuelas en barrios pobres o en municipios en declive tiene su origen en la falta de recursos para el mínimo de los gastos que el estudiante puede hacer: ropa para asistir a la escuela o una merienda para la hora del recreo. Estas son las causas principales que determinan la baja matrícula y asistencia escolar” (AE, 1918, p.85). Tres años después, y con un nuevo director, el tenor sobre el motivo de las ausencias cambió abruptamente. En 1921, el problema en las escuelas del interior ya no se vinculaba con la pobreza, sino con la idea de que “los niños por sí mismos, no procuran la escuela; y los padres se preocupan en cosas de poca importancia” (AE, 1920/21, pp. 283, 446).

La ideología se estaba acercando a temas eugenésicos y reflejaba una posición problemática hacia los brasileños indígenas y los de descendencia indígena, que el directivo consideraba inferiores “totalmente reacio a la escuela, no comprende la ventaja que tiene para él o para sus hijos” (AE, 1917 v.2, p. 145). Pero, los padres acusados eran los mismos padres que habían luchado por establecer escuelas en años anteriores. En esta parte de su reporte, el Director no comentaba que muchos profesores en zonas rurales faltaban o abandonaban sus cargos porque contaban con pocos recursos o porque el estilo de vida era bastante más rústico de lo que estaban acostumbrados (AE, 1920/21, pp. 280-281). Además, en el caso paulista, la calidad de escolarización promovida por el estado era baja. Los padres matriculaban a sus hijos en la escuela, pero el analfabetismo de matriculados seguía alto y las promociones bajas. Año tras año, aún entre los estudiantes promovidos al año siguiente, había un gran número de ellos que eran analfabetos. Sin duda eran factores agravantes en las decisiones de los padres para mandar a sus hijos a la escuela.

Aunque la reforma educativa estaba diseñada para revolucionar el sistema rural, para los habitantes y familias urbanas, los cambios implicaron retracciones. Aunque vivían en épocas complicadas, el Cuadro 2 refleja un crecimiento de alfabetización en la ciudad de San Pablo para los niños y niñas entre siete y catorce años de edad. Lograron avances considerables: la tasa de alfabetización para niñas era superior a la de mujeres en todas las zonas de la ciudad, alcanzando 75 por ciento en el centro de clase media. Sólo en los suburbios más alejados era inferior la tasa de niñas a la de mujeres, llegando al 47 por ciento. También indica que la diferencia entre niños y niñas era mínima y en el centro y los suburbios trabajadores, las niñas tuvieron tasas superiores a las de niños.

Cuadro 2: Tasa de alfabetización por sexo y edad: San Pablo, SP, 1920

	Femenina 7 – 14	Masculina 7 – 14	Femenina 15+	Masculina 15+
Centro de clase media	75,5	77,6	73,3	88,9
Centro de clase trabajadora	68,7	63,3	57,1	78,0
Brás, Moóca, Belenzinho*	56,8	60,9	54,5	76,3
Suburbios trabajadores	64,1	60,5	56,5	49,2
Suburbios pequeños	46,5	45,1	49,2	64,0

Nota: * Los barrios de Brás, Moóca, y Belenzinho eran los más grandes de clase trabajadora en la ciudad.

Fuente: Brazil (1923), v.404, pp.803-804; Ball (2020), p.234 n.125

La ley 1.750 les quitó, a los niños y niñas asistiendo a los cuatro años escolares, dos años de enseñanza garantizada. Técnicamente introducía escuelas complementarias para estudiantes que querían estudiar, pero la realidad era más compleja. Para los trabajadores que vivían de jornadas o servicios en centros urbanos como San Pablo, Campinas, Santos, Taubaté, y en la zona textil de Sorocaba, este cambio facilitaba el acceso al trabajo infantil. Muchos niños y familias necesitadas no consiguieron sobrevivir con el ingreso de uno o dos adultos, así que, en 1920, 6.454 menores trabajaban en el ramo industrial y en el ramo textil de la ciudad. Estos menores representaban el 7,83 por ciento de la mano de

obra trabajadora en el sector (Ribeiro, 1988, p. 154). Unos asistían a la escuela y trabajaban, pero otros simplemente no se matriculaban o faltaban a sus clases. Para aquellas familias navegando la época inestable de la posguerra su participación en la fuerza laboral sería un ingreso más para sostener a la familia.

5. Asistencia y Anuario de Ensino

Las tasas de asistencia en las escuelas son una cifra poco estudiada para complementar los estudios sobre gastos, alfabetización y matrículas en la educación y aportan una perspectiva que se aproxima mucho más a las decisiones familiares. La matriculación era una obligación y podía ser verificada y multada por el estado (Souza 1999). La asistencia escolar obligatoria era más difícil de imponer: los padres y las madres tenían mayor control sobre este mandato. Las madres, que se encargaban de la casa, la educación, y muchas veces las finanzas, tuvieron un rol importante en las decisiones de asistir a la escuela.

La asistencia escolar, similar a índices de precios reales, también es más sensible a las circunstancias cotidianas y refleja cómo la realidad de las familias paulistanas en la época de posguerra limitaba la demanda para la educación. En la época Imperial, la ausencia escolar se atribuía a la pobreza y a la falta de gastos asociados con la asistencia de clases. Los niños y las niñas que más frecuentaban las escuelas eran los que podían llegar caminando y los que tenían el presupuesto familiar para la ropa y materiales necesarios. Pero, para vivir cerca de una escuela normalmente se requería pagar una renta más alta, otro gasto relacionado con la enseñanza (Colistete, 2016). Estos problemas continuaban en la Primera República. Para las familias que tenían niños de edad escolar, la carencia de ropa importada, y el hecho de que los textiles domésticos y más baratos eran de una calidad inferior era especialmente difícil para las familias.

Existen datos confiables de asistencia en los grupos escolares paulistanos para los años de la Primera Guerra Mundial y para varios años en la década de los veinte (AE, 1917, v.2, p.359). Desde el principio del siglo, inspectores llegaron a las escuelas de la ciudad y aunque pocos comentaron sobre las tasas de analfabetismo, siempre se preocupaban con aspectos de higiene y el ausentismo escolar (Livro de Presência, SA). Los libros de asistencia de las escuelas quedaron archivados en el Arquivo Público do Estado de São Paulo (APESP) y los directores de educación utilizaron estos datos para preparar sus despachos anuales, los Anuarios de Ensino (AE). Entre los años de 1907 a 1927, hubo cuatro directores diferentes que escribieron quince reportes (Michelli de Castro, 2012). Están digitalizados y disponibles en el mismo archivo y en la Biblioteca Digital de la Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE).

Los datos de asistencia escolar presentados están basados en estos reportes para los grupos escolares paulistanos. Este trabajo utiliza los despachos del 1914, 1915, 1916, 1917, 1918, 1919, 1920|21, 1922|23 y 1926. Divide la frecuencia por la matrícula general por ambos sexos en cada grupo escolar de la ciudad para calcular el porcentaje⁸. La frecuencia reportaba el promedio de estudiantes presentes en cada día escolar. El año 1923 no distinguía por sexo, entonces el porcentaje de asistencia es de ambos sexos. Otros datos están disponibles en los despachos, como las promociones y eliminaciones escolares, pero quedan fuera del análisis de este artículo.

La mayoría de los cambios de la reforma del 1920 fueron implementados entre los meses de julio y octubre de 1921, así que el Anuario de Ensino de 1922 es el primero en reflejar el resultado de los cambios. Aunque este despacho no reportaba las frecuencias por escuela, los datos estatales fueron poco inspiradores: de 1921 a 1922, la matrícula de estudiantes en el estado cayó 7 por ciento de 229.555 a 213.437: más de 16.000 los niños perdieron la oportunidad de dos años más de escolaridad (AE, 1920/21, p.18; AE, 1922/23, p.69). El Cuadro 3 indica una caída semejante en la ciudad el año siguiente: en 1920, 31.337 estudiantes estaban matriculados en los grupos escolares, pero en 1923, sólo se matricularon 29.198. El Cuadro refleja que el mayor cambio en matrículas fue el aumento de grupos escolares en las afueras de la ciudad, un área con menos recursos y servicios sociales. En estas zonas, muchas de las escuelas aisladas y reunidas se convirtieron en grupos escolares.

Una vez calculadas las tasas de asistencia, se considera el promedio de asistencia escolar por zonas en la ciudad. Se emplean dos métodos para agrupar a los grupos escolares: uno que usa un criterio geográfico y otro que combina la geografía con consideraciones socioeconómicas. El apéndice reporta el primer criterio y divide los grupos en las cinco regiones de la ciudad que aparecen en el reporte anual de

⁸ En 1914 y 1915 había 29 grupos escolares; de 1916 a 1918 habían 30; de 1919 a 1923 habían 23 y en 1926, cuando la ley del 1920 había instalado, habían 47.

1926. El Cuadro abajo refleja los promedios de la segunda agrupación, que divide la ciudad en cuatro tipos de barrios: los del centro en áreas más asociadas con la clase media (zona 1), los del centro donde se concentraba la clase trabajadora (zona 2), los de los suburbios donde vivían muchos trabajadores (zona 3), y los de los suburbios pequeños con una población inferior a 4.000 habitantes que estaban en las afueras de la ciudad (zona 4)⁹.

Cuadro 3. Estudiantes Matriculados y Asistencia Escolar en Grupos Escolares de San Pablo, SP: 1914 – 1926

	Zona 1	Zona 2	Zona 3	Zona 4	Total
Estudiantes Matriculados					
1914	3835	14977	4484	1342	24638
1915	3715	15869	4925	1242	25751
1916	3909	15699	5371	1181	26160
1917	2986	18393	4471	1148	26998
1918	3058	18590	4584	1241	27473
1919	3344	20317	4954	700	29315
1920	4897	20030	5627	783	31337
1923	4272	18938	5212	776	29198
1926	6468	25190	6164	7839	45661
Promedio de Asistencia					
1914	87%	83%	81%	85%	83%
1915	83%	81%	81%	80%	81%
1916	83%	83%	84%	81%	83%
1917	75%	76%	78%	74%	76%
1918	81%	82%	81%	80%	81%
1919	75%	69%	71%	56%	69%
1920	78%	78%	73%	73%	77%
1923	91%	91%	90%	90%	91%
1926*	70%	73%	72%	66%	71%
1914 – 1926	79%	78%	78%	73%	78%

Fuentes relacionadas en el Apéndice.

Al promediar las asistencias, hay un resultado no esperado: poca variación entre las dos áreas del centro y entre los suburbios. El hecho de que los hijos de la clase media probablemente estaban matriculados en escuelas privadas y más exclusivas, tal vez explica la nivelación entre los barrios. Este ejercicio también indica que no había ganancia sostenida en asistencia escolar en el periodo, sea antes o después de la ley o en distintas zonas de la ciudad. La alta asistencia en 1923 es notable, pero no está claro si la matrícula reportada era la matrícula general o la matrícula efectiva¹⁰. Las asistencias en 1919 y 1926 eran inferiores al promedio por el periodo en las cuatro zonas y el centro de la ciudad sufría baja asistencia en 1917. También es notable que las afueras de la ciudad solo promediaron una asistencia de 56 por ciento en 1919, una cifra muy inferior a las otras zonas en la ciudad.

Las tasas de asistencia reflejan que los años 1917 y 1919 presentaron varias restricciones serias para el desarrollo de la vida en la ciudad. La gripe española no llegaría a Brasil sino hasta septiembre de 1918, por lo que la baja de 1917 se originó por otras circunstancias. Los acontecimientos en la ciudad en este año apoyan la interpretación de que la caída corresponde a la inestabilidad de una crisis socioe-

⁹ La primera división tiene un centro y cuatro cuadrantes, la segunda es más parecida a círculos concéntricos.

¹⁰ Si se reporta la matrícula efectiva y no general, la alta tasa de asistencia se explicaría.

conómica. La Guerra había roto los ciclos de altibajos en las áreas de urbanización, de industrialización y de migración establecidas en la ciudad de San Pablo y las expectativas de la clase trabajadora eran bajísimas. Hasta la Secretaria de Justicia y Seguridad Pública indicó que el alto desempleo en la ciudad significaba que muchos residentes no podían sostenerse. Para enfrentar el problema y el acceso a la comida, el estado había instalado siete “ferias” donde los alimentos serían vendidos en varios barrios en la ciudad a precios reducidos en 1915. Pero los precios en las “ferias” seguían siendo demasiado altos para muchos paulistanos y hubo el problema de la venta de productos adulterados y podridos (Pereira, 2010, pp.292-295; Ball, 2020, pp.54-6).

Para las mujeres de la ciudad, muchas encargadas de la comida en su familia, la inflación de productos alimenticios representaba un desafío enorme y creciente. En junio de 1917, el comité directivo de una de las fábricas de tejidos más grandes en la ciudad se negó a negociar un aumento en el precio por pieza para los tejedores. Este anuncio de la fábrica Crespi era el colmo y los tejedores de la fábrica, la mayoría mujeres, entraron en huelga en junio de 1917. Lograron hacer lo que nunca había sucedido en la ciudad de San Pablo, al iniciar una huelga general que se extendió por el estado y llegó hasta Río de Janeiro y Río Grande del Sur. En total, 70.000 personas entraron en huelga parando varios ramos industriales (Wolfe, 1991). No solamente era distinta por ser la primera huelga general en la ciudad, sino también por el rol principal de las mujeres¹¹. El movimiento se concentraba en la zona fabril en el centro de la ciudad, donde había 17 barricadas instaladas (Joffily y Joffily, 2016). Para los alumnos en la primera y segunda zona de la ciudad, esta crisis socioeconómica también se reflejaba en sus ausencias.

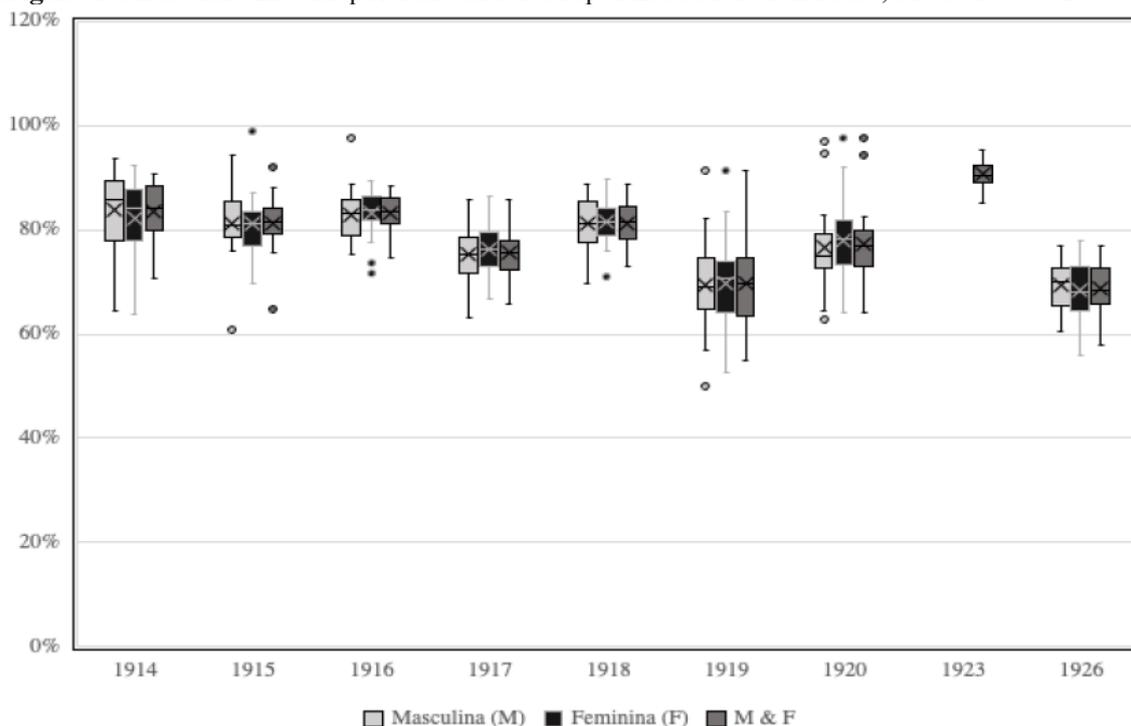
La caída de 1919 corresponde con la pandemia de la influenza española, que atañe al estado de San Pablo en noviembre de 1918 y cuyas consecuencias continuaban en 1919¹². Dado los casos y la gravedad en la ciudad, todas las escuelas cerraron y ocho de los grupos escolares se convirtieron en hospitales (AE, 1919, pp. 37-8). Pero aún en los meses cuando estaban abiertas las escuelas, las asistencias seguían a la baja, con una asistencia media de sólo 69 por ciento para el año, el punto más bajo para el periodo estudiado. El impacto fue mucho mayor en las afueras de la ciudad, en zonas que contaban con pocos recursos e infraestructura. La matrícula general cayó sustancialmente y de los 700 estudiantes inscritos, la media de asistencia fue sólo de 56 por ciento. Sea por enfermarse más, por irse de la ciudad en búsqueda de un ambiente más saludable o por el miedo de mandar a sus hijos a la escuela, el impacto de la pandemia fue mayor en las poblaciones más vulnerables de la ciudad.

Como el Cuadro 3 indica, las tasas de asistencia no mejoraron después de la ley de 1920: en 1926 apenas llegaba al 71 por ciento. Cuatro años después de la implementación de la reforma, la tasa de asistencia media no sólo era inferior a las tasas en años anteriores, sino que se aproximaba a la media de 1919 durante una pandemia. La media en las áreas establecidas era más alta, pero en las afueras bajaba al 66 por ciento. Sólo que ahora, las zonas más periféricas tenían una matrícula en los grupos escolares 11 veces mayor que en 1919. Sí, las matrículas efectivamente se habían recuperado y subían otra vez en la ciudad con la nueva ley, pero para los paulistanos fue un retroceso notable. En 1914, había 25.179 estudiantes matriculados en las escuelas públicas paulistanas con una media de asistencia del 84 por ciento. Como el año lectivo era de cerca de 250 días escolares, la población escolar asistió 210 días por estudiante. Ellos tenían la oportunidad de asistir a la escuela por cuatro años. En 1926, se matricularon 44.857 estudiantes y tenían una tasa de asistencia del 69 por ciento. Para aquellos que se habían matriculado en el tercer y cuarto año anteriormente ya habían perdido dos años, pero aún dentro de los dos años obligatorios había retroceso. El año lectivo sólo era de 210 días en 1926 y la población matriculada del 1926 sólo 145 días por estudiante, una caída del 31 por ciento.

Un elemento positivo en los datos se refleja en las asistencias por sexo. Aunque las asistencias no mejoraron en el periodo, la Figura 1, que reporta la media de asistencia en la ciudad por sexo, indica poca variación. Los promedios de asistencia para niñas y niños siempre estuvieron entre dos puntos porcentuales y en los años 1916 a 1920 el promedio femenino fue superior al masculino.

11 Es importante notar que aunque las mujeres empezaron la huelga, los líderes de los sindicatos, que eran hombres, tomaron rol principal en las negociaciones. Unas demandas iniciales y específicas a mujeres fueron abandonadas en este proceso (Wolfe, 1991, 1993).

12 Basado en las tasas de mortalidad del año 1918, se nota un aumento en la ciudad de 609 decesos en el mes de septiembre, 1212 en octubre y 6156 en noviembre (AE 1919, p. 163).

Figura 1. Asistencia Escolar por Sexo en los Grupos Escolares: San Pablo, SP: 1914 – 1926

Fuentes elaboradas en el Apéndice.

6. La Caixa Escolar: Una solución subdesarrollada

Como los datos de matrículas y asistencias indican, simplemente ofrecer más aulas en la ciudad no resolvió el problema raíz de las ausencias: la pobreza. En el caso paulista, se había desarrollado otro mecanismo dentro del sistema para enfrentar la pobreza, la caixa escolar. Para combatir estos obstáculos de pobreza, unos distritos de paz en el estado recaudaron donativos para implementar caixas escolares que ayudarían a los estudiantes más necesitados¹³. Aparecieron varias de estas caixas escolares en zonas rurales en 1918. La variedad municipal se reflejaba no solamente en la cantidad de recursos, sino también en valores distintos de los políticos y administradores de las caixas. En unos distritos contribuyeron con pantalones, camisas, y vestidos; en otros una merienda y taza de café para la hora del recreo, y en otros ayudaron con los útiles escolares. El resultado fue notable y donde se instalaron, aumentaron las matrículas y mejoraron las tasas de asistencia (AE, 1918, pp.84-89).

Como signo del éxito de las caixas, el artículo 22 de la ley 1.750 las incluyó en la reforma educativa de 1920. El gobierno estableció una caixa en cada municipio y sus fondos provenían de subvenciones del estado, de las cámaras municipales, y de donaciones y legados. Informaron que el mecanismo fue recibido “con entusiasmo” (AE, 1920|21, p.8). En la ciudad de San Pablo, fue recién en 1921 que se estableció la primera caixa escolar, pero para el año 1922, 16 de los grupos escolares paulistanos y una escuela reunida destinada a ser un grupo escolar, habían implementado caixas escolares (AE, 1922|23, p.384). Cada caixa funcionaba independientemente y las decisiones sobre el uso de los fondos, según la ley, dependía de los donadores y de los estudiantes. El decreto 3.356 estatal del 31 de mayo de 1921 indicaba un proceso más sistemático de cómo establecer los directivos de cada caixa con un presidente, tesorero y secretario (artículos 457-9). Y en 1926, otro decreto abrió estas posiciones a las mujeres (decreto 4.101, artículos 324-331). Dada la ausencia de los padres como parte del concilio, los encargados de distribuir los fondos eran los donadores de los propios municipios (artículos 457-9).

Varios detalles ilustran que, aunque la ley estableció la Caixa, a nivel estatal, había poco interés en proveer asistencia social a las familias. Una observación del distrito de Bragança, un distrito que matri- culaba 2.546 estudiantes en 1926 (AE, 1926, p.40), notaba que “Viven nuestras caixas, generalmente, más de los festivales de caridad, que promocionan los directores y profesores, que de subvenciones mensuales o de subvenciones [del gobierno]” (AE, 1926, p. 222). Aunque la realidad en Bragança no

¹³ El distrito de paz es una división que aproxima el nivel del condado en el sentido de los Estados Unidos.

necesariamente reflejaba la paulistana, la ausencia de una sección sobre las caixas en los Anuarios de Ensino indica poco interés del lado del Estado. Dentro de la ciudad de San Pablo, la necesidad para este tipo de asistencia era alta dado el costo de vida creciente. Aunque la reforma escolar obligaba a los padres a matricular y mandar a sus hijos de nueve y diez años a las escuelas públicas, los “indigentes” que no tenían ropa apropiada e “higiénica” eran exentos de la obligación (artículo 4, SS1). Como las asistencias indican, para los paulistanos, el ausentismo escolar no mejoraba en la época posguerra y muchas familias no tenían la capacidad de mandar a sus hijos a la escuela, ya fuera por cuestiones de salud, de ingresos o por falta de artículos. Una inversión a nivel estatal en las caixas podría haber resultado en mayores ganancias educativas, mejor presencia y las implicaciones para los niños, niñas y sus padres eran considerables.

7. Conclusiones

Pasar de cuatro años a dos de asistencia escolar básica y de una tasa de asistencia escolar de 83 por ciento en 1914 a una de 71 por ciento en 1926, reflejando 65 días menos de instrucción por estudiante anual, es un posible indicio de una sociedad en crisis. Las asistencias irregulares demuestran una población paulistana que enfrentaba una serie de crisis encadenadas en los últimos quince años de la Primera República. La decisión de instituir una reforma educativa en 1920 reflejó una preocupación por la alfabetización de parte del estado de San Pablo pero, en la mejor de las interpretaciones, mostró su ignorancia sobre la vida de la mayoría de la población y en la peor de las opciones, reflejaba un momento eugenista en la ciudad. Las ausencias no se daban porque las familias no apreciaban la educación. De hecho, las tasas de alfabetización niveladas entre niños y niñas de siete a quince años en la ciudad indican lo contrario. Las ausencias continuaban y se acentuaban porque más y más habitantes se encontraban en plena pobreza e incertidumbre pasando por una crisis tras otra. El impacto de estas crisis sobre los habitantes en las afueras de la ciudad, especialmente las de salud, era mayor.

La caixa escolar, instituida en unos municipios en 1917 para ayudar a los estudiantes más necesitados, era un mecanismo que reconoció la pobreza como la raíz principal de las faltas en asistencia escolar. Aunque fue incluida en la reforma del 1920, no fue utilizada: sus fondos no dependían tanto de subvenciones del estado, como del interés de los directores y profesores de los distritos y de la caridad de la comunidad.

Las implicaciones de estas fallas en el sistema educativo fueron considerables. Primero, hubo una pérdida de capital humano considerable: menos días y años de escolaridad. El impacto fue mayor si consideramos que muchos de estos niños encontraron algún tipo de trabajo para utilizar su tiempo en actividades remuneradas. Cuando estos niños crecieron y empezaron sus propias familias, era más probable que sus hijos entrasen al mundo laboral aun siendo niños. Aunque queda fuera del análisis de la investigación, el trabajo infantil impactó a la generación siguiente.

Segundo, el sistema educativo paulistano en los últimos años de la Primera República también nos indica que el tipo de inversión en la educación era de suma importancia. Una mera ampliación en aulas o grupos primarios no necesariamente aseguraba que la población utilizaría el servicio. En el caso paulistano entre 1915 y 1930, la asistencia seguía siendo irregular y bajaba durante momentos de crisis. Invertir en la caixa escolar hubiera sido un buen remedio para el sistema educativo paulistano, pero faltó mucho más para equilibrar el acceso a la educación.

En el futuro será importante investigar cómo la discriminación de género y racial influía en el uso del sistema educativo. Las expectativas de las familias trabajadoras, en cuanto al valor de la escuela, venían de años de experiencia y de un mercado de trabajo segmentado. Para los grupos enfrentando discriminación sustancial, el capital social provenía de conexiones familiares que rendían mucho más que los años de escolaridad. Estas circunstancias tienen que ser estudiadas para ver si funcionaron como un desincentivo a la inscripción y asistencia en las escuelas públicas.

8. Bibliografía

Antunha, H.C.G. (1976). *A instrução pública no Estado de São Paulo: a Reforma de 1920*. São Paulo, Brazil: FEUSP.

Astorga, P., Berges, A. R., y Fitzgerald, V. (2005). The Standard of Living in Latin America during the Twentieth Century. *The Economic History Review*, 58(4), 765–796.

Azar, P. (2020). Politics as a determinant of primary school provision: the case of Uruguay, 1914-1954 Serie Documentos de Trabajo, DT 07/2020. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Uruguay.

Ball, M.C. (2018). Prices, Wages and the Cost of Living in Old Republic São Paulo: 1891-1930. *Research in Economic History*. 34(1), 1-34. doi.org/10.1108/S0363-326820180000034001.

Ball, M.C. (2020). *Navigating Life and Work in Old Republic São Paulo*. Gainesville, Florida: University of Florida Press.

Barbosa Filho, F.H. y Pessôa, S.A. (2010). Educação e Crescimento: O que a Evidência Empírica e Teórica Mostra? *Revista Economia*, 11(2), 265-303.

Bosi, E. (1994). *Memória e sociedade: lembranças de velhos*. 3rd ed., San Pablo, Brasil: Companhia das Letras.

Brazil. (1917) *Estatística da Instrução*. Volumen 1. Rio de Janeiro: Diretoria Geral de Estatística.

Brazil. (1923) Ministério da Agricultura, Indústria e Comercio. *Recenseamento do Brasil, 1920*. Rio de Janeiro: Diretoria Geral de Estadística.

Camou, M.M., Maubrigades, S., y Thorp, R. (2016) *Gender Inequalities and Development in Latin America During the Twentieth Century*. New York, New York: Routledge.

Cardim, M. (1936). *Ensaio de analyse de factores económicos e financeiros do Estado de São Paulo e do Brasil no periodo de 1913-1934 pelo methodo de numeros indices*. San Pablo, Brasil: Secretaria da Agricultura, Industria e Comercio, Estado do São Paulo.

Michelli de Castro, R. (2012). A história da educação em São Paulo: a instrução pública dada a ler nos Anuarios do Ensino do estado de São Paulo – 1907-1927. *Revista Brasileira da Historia da educação*, 12(2), 209-238.

Cavaliere, A. M. (2003). Entre o pioneirismo e o impasse: a reforma paulista de 1920. *Educação e Pesquisa*, 29(1), 27-44.

CEPAL/OIT, *Conyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*. (2020). El trabajo en tiempos de pandemia: desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19). Boletín 22.

Colistete, R.P. (2016). *O Atraso em meio à riqueza: uma história econômica da educação primária em São Paulo, 1835 a 1920*. Tese de livre-docência, Universidade de São Paulo.

Costa, A. M. C. I. (1983). *A Escola na república velha: expansão do ensino primário em São Paulo*. São Paulo San Pablo. San Pablo, Brasil: EDEC.

Dean, W. (1969) *The industrialization of São Paulo, 1880-1945*. Austin: University of Texas Press.

Ellis Junior, A. (1951). O Café e a Paulistânia. *Boletim n.141*. São Paulo, Brazil: Universidade de São Paulo Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras.

Emerson, P. M. y Souza, A.P. (2008). Birth order, child labor, and school attendance in Brazil. *World Development*, 36 (9), 1647-1664. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2007.09.004>

FitzGerald, A., Singer, S. y Smit, S. (2020). *Economic Conditions Snapshot, June 2020: McKinsey Global Survey Results*. McKinsey and Company Report.

Goldin, C. (1990). *Understanding the Gender Gap: An Economic History of American Women*. New York, New York: Cambridge University Press.

Goldin, C. y Katz, L.F. (2002) The power of the pill: oral contraceptives and women's career and marriage decisions. *Journal of Political Economy*, 110(4), 730-770.

Gómez-Galvarriato, A. y Madrigal, L. (2016). Women's Labour Force Participation in Mexico during the Twentieth Century: Childbearing and Career Decisions. in Camou, Maubrigades, and Thorp, *Gender Inequalities and Developments in Latin America During the Twentieth Century*, 191-222.

Gutiérrez, D., Martin, G. y Ñopo, H. (2020). The coronavirus pandemic and its challenges to women's work in Latin America. *Documentos de Investigación dt111*, Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE). <http://repositorio.grade.org.pe/handle/GRADE/629>

Haber, S. H. (1992). Business enterprise and the great depression in Brazil: A study of profits and losses in textile manufacturing. *Business History Review*, 66(2), 335-363.

Hanley, A. G. (2018). *The Public Good and the Brazilian State: Municipal Finance and Public Services in São Paulo, 1822-1930*. Chicago, Illinois: University of Chicago Press.

Holloway, T. H. (1980). *Immigrants on the Land: Coffee and Society in São Paulo, 1886-1930*. Chapel Hill, North Carolina: University of North Carolina Press.

Holloway, T. H. (1978) *Creating the Reserve Army? The Immigration Program of São Paulo, 1886-*

1930. *The International Migration Review*, 12 (2), 187–209.

Hutchison, E. Q. (2001). *Labors Appropriate to their Sex: Gender, Labor, and Politics in Urban Chile, 1900-1930*. Durham, North Carolina: Duke University Press.

Jacino, R. (2014). *Transição e exclusão: o negro no mercado de trabalho em São Paulo pós abolição, 1912/1930*. San Pablo, SP, Brasil: Nefertiti.

Joffily, B., Joffily, M. Eds. (2016). *Primeira República (1889-1930): Operários, sindicatos e anarquismo*. En *Atlas Histórico do Brasil* (edición en línea). Fundação Getúlio Vargas. <https://atlas.fgv.br/>

Kang, T. H. (2017). Educação para as elites, financiamento e ensino primário no Brasil, 1930–1964. *Latin American Research Review*, 52(1), 35-49. doi:10.2307/26743664

Kang, T.H. (2019). *The political economy of education under military rule in Brazil, 1964-1985*. Tese doctoral, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas.

Ladeuix, J., Schiaffino, P. (2019). Riche comme un argentin: desigualdad educativa en la Argentina de la belle époque. *Investigaciones de Historia Económica – Economic History Research*, 16: 57 – 75.

Lindert, P. (2010). The Unequal Lag in Latin American Schooling since 1900: Follow the Money. *Revista de Historia Económica – Journal of Iberian and Latin American Economic History*, 28(2), 375-405.

López-Urbe, M.P y Quintero Castellano, D. (2016). Women Rising: Dynamics of the Education System and the Labour Market in Colombia, 1900-2000. in Camou, Maubrigades, and Thorp, *Gender Inequalities and Developments in Latin America During the Twentieth Century*, 162-190.

Luna, F. V. y Klein, H.S. (2018). *An Economic and Demographic History of , 1850–1950*. Stanford, California: Stanford University Press.

Martín, T. (1995). Women's Education and Fertility: Results from 26 Demographic and Health Surveys. *Studies in Family Planning*, 26(4), 187-202. doi:10.2307/2137845.

Martín, T., y Juárez, F. (1995). The Impact of Women's Education on Fertility In Latin America: Searching for Explanations. *International Family Planning Perspectives*, 21(2), 52-80. doi:10.2307/2133523.

Matheison, L. C. (2017). *Vozes impressas: a Reforma de 1920 em pauta na imprensa paulista*. Tese doctoral en educación, Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, San Pablo, Brasil.

Morse, R. M. (1958) *From community to metropolis; a biography of São Paulo, Brazil*. Gainesville, Florida: University of Florida Press.

Moura, E. B. B. (1988). *Trabalho feminino e condição social do menor em São Paulo (1890-1920)*. São Paulo, SP: Centro de Demografia Histórica da América Latina.

Musacchio, A., Martínez Fritscher, A., y Viarengo, M. (2014). Colonial institutions, trade shocks, and the diffusion of elementary education in brazil, 1889–1930. *The Journal of Economic History*, 74(3), 730-766. <https://doi.org/10.1017/S0022050714000588>

Musacchio, A. (2009). *Experiments in financial democracy: corporate governance and financial development in Brazil, 1882-1950*. New York, New York: Cambridge University Press.

Núñez, J. (2005). Signed with an X: Methodology and Data Sources for Analyzing the Evolution of Literacy in Latin America and the Caribbean, 1900-1950. *Latin American Research Review*, 40(2), 117-135. Retrieved March 16, 2021, from <http://www.jstor.org/stable/3662803>

Pena, M.V.J. (1981). *Mulheres e trabalhadoras: presença feminina na constituição do sistema fabril*. San Pablo, Brasil: Paz e Terra.

Revista de Comercio e Industria. (1919), 5(60), 388-91.

Ribeiro, M.A.R. (1988). *Condições de Trabalho na Indústria Têxtil Paulista (1870-1930)*. São Paulo, Brasil: Editora Hucitec.

Rolnik, R. (1997). *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. San Pablo, Brasil: Studio Nobel.

Sánchez Alonso, B. (2007). The other Europeans: Immigration into Latin America and the international labour market (1870 – 1930). *Revista de Historia Económica*, 25(3), 395-426.

São Paulo, Directoria Geral da Instrução Publica. (1913, 1914, 1915, 1916, 1917, 1918, 1920|21, 1922|23, 1926). *Anuario do Ensino do Estado de São Paulo (AE)*. San Pablo, Brasil.

São Paulo, Repartição de Estatística e Archivo do Estado. (1917, 1921) *Anuario Estatístico do Estado de São Paulo*. San Pablo, Brasil.

São Paulo. *Livros de Presencia*. Secretaria da Agricultura (SA). Arquivo Público do Estado de São Paulo (APESP).

São Paulo Tramway, Light and Power Company. (1919, 1921). Annual Report. Fundação de Energia e Saneamento do Estado de São Paulo, San Pablo, Brasil.

Schiaffino, P. (2021). Condiciones para el subdesarrollo sustentable de largo plazo: el caso argentino durante la primera parte del siglo XX. Tese doctoral, Universidad de Murcia

Seabra, O.C.L. (2019). Os Meandros dos Rios Meandros do Poder: Tietê e Pinheiros: Valorização dos Rios e das Várzeas na Cidade de São Paulo. San Pablo, Brasil: Alameda Editorial.

Souza, R.F. (1999). Tempos de infância, tempos de escola: a ordenação do tempo escolar no ensino público paulista (1892-1933). *Educação e Pesquisa*, 25(2), 127-143. <https://dx.doi.org/10.1590/S1517-97021999000200010>

Stein, S.J. (1957). Vassouras, a Brazilian coffee county, 1850-1900: the roles of planter and slave in a plantation society. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Stepan, N. L. (1991) *The hour of eugenics : race, gender, and nation in Latin America*. Ithaca: Cornell University Press.

Summerhill, W.R. (2003). *Order against progress: government, foreign investment, and railroads in Brazil, 1854-1913*. Stanford, California: Stanford University Press.

Topik, S. (1987). *The Political Economy of the Brazilian State, 1889–1930*. Vol. 71. Austin, Texas: University of Texas Press.

United States, Department of Commerce. (1914). *Trade Directory of South America, 1914*. Washington Government Printing Office.

Valla, V. V. (1978). *A penetração Norte-Americana na economia brasileira, 1892-1928: Sempre de acordo ou nome emulação*. Rio de Janeiro, RJ: Indústria y Comércio.

Varejão Neto, E.S., Pessôa, S.A. y Summerhill, W.R. (2019). *Economic Consequences of Educational Backwardness in Twentieth-Century Brazil*. Inédito.

Wilkins, M. (1974). *The maturing of the multinational enterprise: American business abroad from 1914 to 1970*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Wolfe, J. (1991). Anarchist Ideology, Worker Practice: the 1917 General Strike and the Formation of São Paulo's Working Class. *Hispanic America Historical Review*, 71(4), 809-846.

Wolfe, J. (1993). *Working Women, Working Men: São Paulo and the Rise of Brazil's Industrial Working Class, 1900-1955*. Durham, North Carolina: Duke University Press.

Woodard, J. P. (2020) *Brazil's revolution in commerce : creating consumer capitalism in the American century*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.

Apéndice.

Los Anuarios de Ensino (AE), despachos anuales del Directoria General da Instrução Pública son fuentes ricas para entender el sistema educativo en el Estado de San Pablo durante la última mitad de la Primera República. Las cifras reportadas en el Cuadro 3 provienen de los datos de matrícula general y la frecuencia efectiva reportadas para las escuelas en la capital del estado, la ciudad de San Pablo. Dentro de los despachos, los informes sobre asistencia escolar parecen utilizar la matrícula efectiva y no general. Dado que la matrícula era obligatoria y los padres recibían una multa si no matriculaban a sus hijos, este trabajo argumenta que, al utilizar la matrícula general en vez de la matrícula efectiva, se produce una cifra que aproxima más a una medida para la calidad de vida actual.² Los datos se ubican en las siguientes páginas de los AE.

AE 1913, 74-75; AE 1914, 95 - 101, 128-129; AE 1915, Anexo 1, Quadro III; AE 1916, pp. 86-87; AE 1917 (2 vols.), v.1, pp. 47 - 80; v. 2, p. 252; AE 1918, p. 352; AE 1919, 76; AE 1920|21, p.424; AE 1922|23, p. 33, 384-385; AE 1926, pp. 32-35. En el despacho de 1926, hay una discrepancia en las asistencias reportadas para las siguientes escuelas: Tucuruvy, el Terceiro do Braz, el Primeiro do Braz, Liberdade, Consolação, Maria José, Casa Verde, y Osasco. Debido a la discrepancia, esas tasas de asistencia no se incluyen en el promedio de 1926 en el Cuadro 3 y la Figura 1. Sin embargo, el número de estudiantes matriculados se incluye en el Cuadro 3.

El trabajo también agrupa a las escuelas por zonas de la ciudad. Las regiones reportadas en el trabajo consideran las escuelas en los barrios de Sé, Consolação, Santa Cecília y Santa Ifigênia como el centro de clase media (zona 1). Las ubicadas en los barrios de Bela Vista, Bom Retiro, Cambucí, Brás, Moóca, y Belenzinho son del centro trabajadora (zona 2). Las de los barrios en Vila Mariana, Sant-Anna, Lapa e

Ipiranga son de los suburbios trabajadores (zona 3), y las ubicados en San Pablo, Osasco, Butantan, Perdizes, Penha de França, y Nossa Senhora do 'O son de los suburbios pequeños (zona 4). Los suburbios pequeños tenían una población inferior a 4.000 en el Censo de 1920. Abajo sigue las escuelas ubicadas en las cuatro zonas de la ciudad.

Zona 1: Arouche, Caetano de Campos, Consolação, Jardim America, Maria José, Rodrigues Alves

Zona 2: João Kopke, Prudente de Moraes, Regente Feijó, Belemzinho, Primero do Braz, Segundo do Braz, Terceiro do Braz, Braz Modelo, Pary, Cambucy – Primero, Cambucy – Segundo, Campos Salles, Carmo, Liberdade, Marechal Floriano, Moóca, Oswaldo Cruz, Bella Vista, Santo Antonio, Marechal Deodoro, Triumpho, Santo Antonio, São João, São Joaquim

Zona 3: Sant'Anna, José Bonifacio, Barra Funda, Lapa – Primero, Lapa – Segundo, Pedro II

Zona 4: Arnaldo Barreto, Chora Menino, Guapira, Tucuruvy, Villa Guilherme, Villa Maria, Itaquera, Penha, Villa Carrão, Villa Gomes Cardim, Butantan, Itahim, Casa Verde, Manoel da Nobrega, Osasco

Una alternativa de división utiliza las zonas que aparecen en el AE 1926, que divide la ciudad en cinco distritos diferentes. Sin embargo, estas divisiones están basadas en la geografía de la ciudad.

Distrito 1: João Kopke, Prudente de Moraes, Regente Feijó, Triumpho, Santo Antonio, São João, Sant'Anna, Arnaldo Barreto, Chora Menino, Guapira, Tucuruvy, Villa Guilherme, Villa Maria

Distrito 2: Belemzinho, Primero do Braz, Segundo do Braz, Terceiro do Braz, Braz Modelo, Pary

São Joaquim, Itaquera, Penha, Villa Carrão, Villa Gomes Cardim

Distrito 3: Cambucy – Primero, Cambucy – Segundo, Campos Salles, Carmo, Liberdade, Marechal Floriano, Moóca, Oswaldo Cruz, José Bonifacio

Distrito 4: Arouche, Caetano de Campos, Consolação, Jardim America, Maria José, Rodrigues Alves, Bella Vista, Santo Antonio, Butantan, Itahim

Distrito 5: Marechal Deodoro, Barra Funda, Lapa – Primero, Lapa – Segundo, Pedro II, Casa Verde, Manoel da Nobrega, Osasco

CAMBIO ESTRUCTURAL Y CRISIS. EL EMPLEO DE LAS MUJERES EN CHILE EN 1974-1989*

NORA REYES CAMPOS**

doi.org/10.47003/RUHE/11.20.03

Resumen

En este artículo se analizan los efectos sobre el empleo de las mujeres de las transformaciones económicas y la crisis de 1982 en Chile. Estos cambios estructurales comienzan en 1974 en el marco de las políticas de apertura de la economía que realiza la dictadura cívico-militar y generaron profundos cambios económicos y en la organización del trabajo. Los resultados muestran que las grandes tasas de desocupación que caracterizan este período afectan fuertemente a los sectores más feminizados como el textil, el comercio y servicios personales, y fomentan una disminución de la inactividad. La crisis de 1982 también tiene consecuencias en el desempleo de las trabajadoras que se concentra en el comercio y en trabajos más calificados, pero en este caso, el desempleo es menor para quienes se desempeñan en oficios del sector servicios, especialmente el doméstico.

Palabras clave: Trabajo femenino, desocupación, participación laboral, cambio estructural, crisis.

Abstract

This article analyzes the effects on women's employment of the economic reforms and the 1982 crises in Chile. These structural changes began in 1974 within the framework of the economic opening policies carried out by the civic-military dictatorship and generated profound changes in the economy and the organization of work. The results show that the high unemployment rates that characterize this period strongly affect the most feminized sectors such as textiles, commerce, and personal services, and promote a decrease in inactivity. The 1982 crisis also generates an increase in unemployment rates of women workers concentrated in commerce and in more skilled jobs, but in this case, unemployment is lower for those who work in the services, especially the domestic sector.

Keywords: Women's work, unemployment, labor participation, structural change, crises

* Agradezco el financiamiento para el desarrollo de este artículo del Proyecto Anillos "Bienestar y desigualdad en Chile después de la independencia, 1810-2020", ANID PIA SOC 180001. El trabajo de bases de datos fue realizado por la ayudante de investigación Valentina Fuentes Acevedo.

** norareyescampos@gmail.com. Universidad de Valparaíso

1. Introducción

Las crisis económicas y cambios estructurales han sido históricamente analizados desde el punto de vista de indicadores macroeconómicos clásicos, que dan cuenta de los cambios en el comportamiento general de la economía analizando los movimientos de los mercados (Haindl, 2008; Sunkel, 2011). Aunque existen algunas excepciones que además ponen la atención sobre datos que nos hablan de las condiciones de vida (Ffrench-Davis, 2001; Meller, 2007), la historia económica chilena poco ha analizado cómo afectan estas transformaciones económicas a las personas.

Sin embargo, ya hace varias décadas, existe literatura que pone de relieve los efectos diferenciados que tendrán las crisis y las transformaciones económicas sobre la vida y el trabajo de hombres y mujeres (Bruegel, 1979; Milkman, 1976; Miller, 1990). En los últimos años, y a partir de la crisis profunda que se vivió en Europa a partir de 2008, estos estudios se han incrementado dando cuenta del efecto de estos episodios en la estructura actual del empleo en diversos países (Addabbo et al., 2015; Espey et al., 2011; Gálvez Muñoz & Rodríguez Modroño, 2011).

En este artículo se busca mostrar los efectos que tuvieron sobre el empleo de las mujeres trabajadoras, las reformas estructurales que se implementan a partir de la dictadura cívico-militar que se instala en Chile en 1973, y que transformarán fuertemente la organización del trabajo. También analizaremos las repercusiones de dos crisis que surgen durante este período, la crisis del petróleo en 1975 y especialmente la crisis de la deuda de 1982, que afectará de manera profunda a la población tanto por la magnitud de la caída como por la lenta recuperación. Para esto, en la siguiente sección se expone una relación de las teorías y análisis que revisan el comportamiento del empleo femenino durante las crisis económicas y cambios estructurales. En el tercer apartado se presenta la fuente y la metodología utilizada. En la sección siguiente se presentan los hechos económicos del período que permitirán conocer el contexto en que se deben desenvolver las mujeres durante estos años. En la quinta parte, se analizan los efectos que las reformas y crisis tuvieron sobre el trabajo remunerado de las mujeres. Finalmente, se plantean las conclusiones que se desprenden de los resultados encontrados en el marco de este período lleno de inestabilidad y choques que afectaron fuertemente tanto el total de la economía como el trabajo de la población.

2. Las crisis y el empleo de las mujeres

Aunque las crisis económicas afectan a gran parte de la población, no lo hacen con todas las personas por igual. Las diferencias de ingresos es una de las variables determinantes de los efectos que tendrá la crisis y los posteriores ajustes en la vida de las personas, pero en las últimas décadas el estudio de las crisis económicas se ha visto también cruzado por las distintas experiencias que soportan hombres y mujeres durante estos períodos (Addabbo et al., 2015; Gálvez Muñoz & Rodríguez Modroño, 2011; Milkman, 1976).

La carga del modelo de hombre proveedor que domina el pensamiento económico hegemónico se expresa en el sesgo con que se analizan las crisis económicas y otras transformaciones de la economía como las reformas estructurales. La idea del hombre como proveedor principal de los hogares se observa tanto en el foco que se pone sobre indicadores que miden exclusivamente los efectos de las crisis sobre la economía centrada en el mercado, como en las medidas reactivadoras del empleo, generalmente centradas en sectores altamente masculinizados como la construcción (Gálvez Muñoz & Rodríguez Modroño, 2011). Pero las políticas macroeconómicas y los cambios estructurales que están en las causas, y muchas veces en las consecuencias de las crisis económicas, afectan fuertemente no sólo el trabajo de las mujeres, sino también el papel que deberán tomar mujeres y trabajadoras en la sostenibilidad de sus propias vidas y del colectivo, haciéndolas protagonistas de las estrategias de supervivencia durante las crisis (Espey et al., 2011).

Las primeras teorías que aparecen para analizar los efectos de las crisis sobre la vida de las trabajadoras se sustentan justamente en el análisis del rol secundario que ha sido entregado a su trabajo. En este contexto las feministas marxistas utilizan el concepto de “ejército de reserva” para plantear que el trabajo femenino estaría asociado directamente a las posibilidades del ciclo económico. Así en períodos de expansión habría un incremento de la participación de las mujeres en el empleo remunerado y en períodos de recesión estas serían expulsadas del mercado del trabajo, dejando a disposición esas plazas

para los jefes de hogar masculinos (Bruegel, 1979; Milkman, 1976). En uno de los primeros trabajos empíricos sobre el tema Milkman (1976) cuestiona esta tesis en función del análisis de los efectos de la Gran Depresión sobre las mujeres en EE. UU. En su investigación la autora plantea que la segregación propia del mercado del trabajo, que dispone trabajos culturalmente establecidos como masculinos y otros como femeninos, es una variable mucho más importante al evaluar el grado en que incidirán las crisis en hombres y mujeres. En su análisis de la crisis de los años treinta en EE. UU., se observa que las mujeres se ven menos afectadas por el desempleo debido a que los sectores donde tienen mayor participación caen menos ante la recesión económica.

La salida de las mujeres del mercado ya sea producto de una crisis o por la destrucción de empleos en determinados sectores que supone el cambio estructural, puede provocar también lo que se conoce como el efecto “trabajadora desalentada” (discourage worker effect), que plantea que las trabajadoras renuncian a la búsqueda de empleo debido a las pocas posibilidades de encontrarlo, pasando directamente a considerarse como fuera del mercado laboral (Addabbo et al., 2015; Cerrutti, 2000).

En la misma línea de pensar el trabajo de las mujeres como secundario, la teoría de la sustitución plantea que el empleo de las mujeres se comportaría de manera contra cíclica, y en los momentos de crisis, cuando el proveedor principal queda desempleado, las mujeres buscarían entrar al mercado del trabajo por la necesidad de incorporar un nuevo ingreso al hogar en momentos de alto desempleo o caída de salarios, generando un efecto “trabajador adicional” (added worker effect), esta teoría plantea también que una vez que los proveedores primarios consiguen un trabajo, las mujeres se retirarían del mercado del trabajo (Cerrutti, 2000). Esta respuesta a la crisis estaría más presente en los países denominados en “vías de desarrollo” que en los llamados “desarrollados”, sin embargo, en estos últimos es necesario tomar en consideración las variaciones dentro de las propias trabajadoras y considerar la influencia de variables como la educación, la edad y el ingreso, entre otras, ya que existe variabilidad en las respuestas a las crisis entre las mujeres. En el caso de América Latina es relevante contemplar la centralidad ha tenido el mercado informal de trabajo para las mujeres como una salida a los altos niveles de desempleo durante las crisis (Addabbo et al., 2015).

Pero las crisis económicas no afectan exclusivamente las posibilidades de empleo de las mujeres. La caída del empleo influirá directamente sobre los ingresos y en las estrategias de sobrevivencia de los hogares, donde las mujeres, a partir de la división del trabajo que refuerza el modelo de hombre proveedor, tienen la responsabilidad principal. A esto debemos sumar que durante las crisis los estados recortan fuertemente los servicios de cuidado proporcionados. Ambos efectos generarán un aumento del trabajo doméstico y de cuidado realizado por las encargadas de los hogares, reemplazando los servicios antes comprados en el mercado o proporcionados por el estado, por mayor trabajo no remunerado de cuidado (Gálvez y Rodríguez 2011, Milkman 1976). El aumento de la carga de trabajo no remunerado, por la dedicación en horas que implica, restringe también las oportunidades y condiciones de empleo a los que podrán acceder las mujeres en períodos de transformaciones económicas o crisis (Addabbo et al., 2015). En este sentido, y desde un análisis feminista, las posibilidades de inserción de las mujeres en el trabajo remunerado están altamente determinadas por la carga de trabajo que puedan tener en sus hogares, siendo esta una variable que junto con la necesidad de generar ingresos influirán en las posibilidades de acceder a empleo remunerado.

3. Fuente y metodología

Para analizar los posibles cambios en el mercado del trabajo para las mujeres se ha utilizado la Encuesta de Ocupación y Desocupación para el Gran Santiago de la Universidad de Chile. La elección de esta herramienta está relacionada con la cantidad de información que entrega y con que es la única encuesta que se realizó durante todos los años del período analizado en este artículo.

Esta encuesta es realizada por la Universidad de Chile desde el 1957, por lo que es comúnmente utilizada para realizar análisis históricos o de largo plazo de las transformaciones en el mercado del trabajo. El tamaño muestral varió durante el período estudiado en 1960 el número de hogares a encuestar se estableció en 3.500 hogares, no obstante, en 1974 los hogares encuestados fueron reducidos a 3.400 y finalmente en 1984 se redujo a 3.060 hogares, que es el tamaño muestral que se mantiene hasta la actualidad (Centro de Microdatos, 2016).

La encuesta entrega información sobre participación total, por sectores y oficios que será relevante para analizar las variaciones en las ocupaciones de las mujeres a partir de los eventos antes señalados. Junto a esto, es una fuente que permite observar también el nivel de desempleo que afectó a mujeres y hombres durante este período. La principal limitación de esta base de datos es que entrega exclusivamente información sobre comunas del Gran Santiago, es decir, la capital de Chile. Pese a esto creemos que si bien no es representativa del total de la población si entrega una visión de los efectos que tuvo la crisis en un territorio que, debido al gran centralismo que existe en el país, que concentraba en 1970 y 1982 el 32% y 34% de la población respectivamente¹.

Para el análisis de los cambios en el trabajo de las mujeres en el período estudiado se procesaron, de la base de datos, la información correspondiente a personas de 15 años o más, que corresponde a la población en edad de trabajar. A partir de este universo se estimaron tanto la distribución de mujeres y hombres en el mercado del trabajo, como su incidencia en la participación total, la inactividad y el desempleo total, por sectores y por oficio.

4. El contexto económico: reformas y crisis

Las crisis económicas que se suceden en el período que estudiamos se presentan en el contexto de importantes reformas estructurales a la economía, transformaciones que además se dan en el marco de una dictadura cívico-militar, con nulo espacio para la negociación o la protesta. Dada la importancia para la vida de trabajadoras y trabajadores, y los efectos sobre la economía chilena de los eventos que se suceden en estos años, es que es necesario hacer una revisión de las transformaciones y sus consecuencias. En este apartado se presentan las políticas implementadas y los eventos económicos divididos en tres períodos. El primero corresponde a las reformas realizadas en los primeros años de la dictadura y culmina a mediados de 1976 con un cambio en el rumbo en las acciones para controlar la inflación. El segundo se caracteriza por los primeros signos de recuperación de la economía y la importante expansión del sector financiero. La última etapa da cuenta de la crisis de la deuda de 1982 y sus consecuencias.

En los primeros años de la década de los setenta la inflación será protagonista de los desequilibrios tanto por sus efectos directos como por las políticas que se ponen en marcha para controlarla. A esto debemos sumar las consecuencias de las medidas de liberalización, que afectaron fuertemente la producción, destruyeron la industria y dejaron a un quinto de la población desempleada.

La dictadura cívico-militar que se instala producto del golpe de estado de 1973 emprende una serie de reformas encaminadas a cambiar completamente el modelo de desarrollo anterior. La economía cerrada de las décadas anteriores se abre a las importaciones, y el modelo económico pasa del crecimiento hacia adentro centrado en la industria al crecimiento basado en las exportaciones. Esto supuso una serie de medidas tendientes a cambiar la forma en que se regulaba la economía, se aplica un fuerte ajuste fiscal a partir de la reducción del gasto público corriente, social y de inversión, lo que significará una reversión completa del modelo anterior donde se desarrollaron variadas políticas encaminadas a entregar seguridad social. La apertura al exterior unilateral fue comercial y financiera, y estuvo acompañada de un amplio proceso de privatización de una gran parte de las empresas públicas, la eliminación de la política industrial que había promovido el desarrollo de la manufactura desde 1939, y la desregulación de los mercados de bienes y servicios y de los factores productivos (Sunkel, 2011), en resumen se lleva a cabo un completo proceso de aplicación de políticas de corte liberal en todos los ámbitos no sólo en el comercio exterior.

El ambiente de represión que vemos durante toda la dictadura permitió implementar estos cambios económicos casi sin oposición y, debemos agregar, sin responsabilidad por las consecuencias que tendrían en las condiciones de vida de la población. Las reformas afectaron fuertemente los ingresos de los hogares en dos frentes, un incremento del desempleo como resultado de las políticas de ajuste fiscal —que supusieron una reducción del empleo público— y de la desaparición de una gran parte de las industrias creadas en los años anteriores, y las políticas de restricción monetaria que afectaron principalmente la producción y el empleo, esta última generó la primera crisis en el período, con una caída del PGB en 1975 del 17% (Ffrench-Davis, 2001).

1 Calculado a partir de los Censos de 1970 y 1982, y la información de población en el Gran Santiago estimada en “Santiago de Chile: antecedentes demográficos, expansión urbana y conflictos”, Francisco Ferrando (2008).

Para paliar en parte el alto desempleo que dejan las reformas, el gobierno crea el Programa de Empleo Mínimo (PEM), que ofrecía el pago de alrededor de U\$20 por mes, cerca de un tercio del salario mínimo, por la realización de algunas tareas en los municipios. En rigor quienes pertenecían al programa no se encontraban empleados, sino que recibían un subsidio al desempleo a cambio de algunas tareas. Con la crisis de 1975 el desempleo salta a dos dígitos por primera vez² y llega a 15,7%, y considerando a los empleados en el PEM a 17,6% (Jadresic, 1986).

A su vez, el fracaso de la política monetaria antiinflacionaria y el lento ajuste posterior, hicieron que la inflación afectara tal como en las décadas anteriores fuertemente los ingresos reales. Los primeros años de las reformas no fueron más auspiciosos, si bien hubo un pequeño repunte del salario medio en 1974, la crisis que aparece en 1975 vuelve a deprimir los ingresos. Los salarios perdieron gran parte de su poder adquisitivo como resultado de reformas que modificaron la norma de reajuste legal de salarios (Ffrench-Davis, 2001; Meller, 2007). En 1975 los salarios medios del sector obrero correspondían al 36% del nivel que tenían en 1970 y eran prácticamente iguales a los salarios medios reales de 1932, el peor año de la crisis de la Gran Depresión en Chile (Matus & Reyes, 2021).

Pese al sombrío panorama que muestran los primeros años de las reformas, el segundo período que analizamos y que va de 1976 a 1981 son conocidos como el “milagro” chileno por las tasas de crecimiento del producto y de comercio exterior que se observan. Este “milagro” es en realidad producto de la recuperación de la economía luego de la caída registrada en los años anteriores (Ffrench-Davis, 2001) y del resultado de la nueva estrategia de control de la inflación aplicada, centrada en el tipo de cambio. Como señala Meller (2007) el “milagro” corresponde más bien a un boom especulativo y a un boom de importaciones que se genera producto de la apertura y las medidas implementadas. Ejemplo de esto es que las importaciones crecen 21,8% entre 1976-1981 y, dentro de estas, las de bienes de consumo cerca de un 40%.

Este crecimiento se da en el contexto de grandes entradas de crédito externo dirigido principalmente al sector financiero, generando un mercado de crédito fácil en el país que impulsa el consumo en general y especialmente el de importaciones, a esto se suma la política cambiaria que en 1979 establece un tipo de cambio fijo que durará hasta la crisis de 1982. Así, el rebote de la crisis de 1975, las grandes cantidades de crédito externo, la oferta de crédito fácil, sumado a la propaganda del gran momento económico de país, generan un ambiente de éxito que incrementará fuertemente los niveles de endeudamiento de las empresas y las personas. La euforia terminará al explotar la burbuja en 1982 cuando se hagan presentes en la economía los efectos de la crisis de la deuda que, tal como en 1930, afectará a Chile más fuertemente que otras naciones latinoamericanas³ (Ffrench-Davis, 2001).

La expansión que muestran los indicadores macroeconómicos en este período no se extiende a toda la economía y especialmente no llega a los sectores de bajos ingresos. Los efectos de la crisis se expresaron más fuertemente sobre el empleo en 1976 cuando la tasa de desempleo abierta llega a 16,7% y 21,9% el desempleo efectivo (si consideramos a quienes estaban empleados/as en el PEM). En los años siguientes las cifras de cesantes si bien tienen un descenso, se mantendrán en dos dígitos: en 1978 el desempleo efectivo es de 18% y comienza una lenta tendencia al descenso que lo deja en 15,1% en 1981, es decir, antes de la crisis de 1982 las tasas de desempleo nunca se recuperaron. En términos de ingresos, durante el período de expansión, estos comienzan una lenta recuperación, pero los incrementos son pocos y en 1981 el salario medio real obrero aún corresponde solo al 70% del nivel que tenía en 1970 (Matus y Reyes, 2021).

El tercer y último momento comienza en 1982. La crisis de la deuda se expresará profundamente en la economía chilena con una caída de 14,4% del PGB en el primer año y 0,7% en 1983, la industria y la construcción dos de los sectores más afectados se contrajeron en 21,1% y 23,4% respectivamente en 1982, en el año siguiente la manufactura tuvo una recuperación mientras la construcción vuelve a caer en 5,5%. La total contracción de la economía provocó también un aumento de las quiebras, si a partir de los ajustes estructurales quebraron en promedio 277 empresas por año en 1977-1981, sólo en 1982 se produjeron 810 (Meller, 2007).

2 El incremento es importante no sólo respecto al año anterior cuando el desempleo ya era de 9,1% si no especialmente a los primeros años de los setenta donde el desempleo alcanzaba el 5,9% en 1970, 5,2% en 1971, 4,1% en 1972 y 4,8% en 1973.

3 La caída promedio del PGB en América Latina fue de 3,5% en 1981-1983 (Ffrench-Davis, 2001).

La profundidad de la crisis estuvo causada en parte por el peso del pensamiento ortodoxo en las decisiones económicas, se esperaba que actuara un mecanismo automático como resultado de la política de tipo de cambio fijo. El mecanismo prácticamente no actuó por lo que finalmente a mediados de 1982 se realiza una devaluación. Los efectos de la crisis sumado a la tardanza en las medidas para enfrentarla generaron una caída de las ventas, la producción y evidentemente el empleo, además se produjo un gran deterioro del sector empresarial como consecuencia del alto endeudamiento que adquirieron durante los años del “milagro” y el incremento de las tasas de interés a nivel internacional que trae aparejada la crisis de la deuda (Ffrench-Davis, 2001).

La intensidad de la crisis y la destrucción de empleos que esta provoca se puede apreciar en el incremento en las tasas de desempleo abierto que llega a 19,6% en 1982, y si consideramos a quienes se encuentran empleados en los programas de trabajo será de 26,1%. Como es de esperar, durante la crisis, el desempleo afectó más fuertemente a los grupos más vulnerables, ya que más del 50% de los desocupados pertenecía al 20% de menores ingresos. En este contexto se implementa un nuevo programa de empleo de emergencia llamado Programa de Ocupación para Jefes de Hogar (POJH) enfocado principalmente a dar trabajo a quienes son considerados los sostenedores de los hogares, en su mayoría hombres. Se estima que cerca de 500.000 personas se integraron a estos programas en 1982-1983, un 30% recibió un subsidio correspondiente al 60% del ingreso mínimo líquido (POJH) y el 20% restante (PEM) uno que correspondía al 30% del ingreso mínimo, a su vez alrededor del 50% de los desempleados/as no recibió ninguna ayuda (Meller, 2007).

Para el trabajo la crisis no amainará en los años siguientes, en 1983 el desempleo efectivo será de 31,3%, y si bien descenderá en los años posteriores no bajará nunca del 20%, siendo 24,7% en 1984 y 21,7% en 1985 (Jadresic, 1986). Además, junto con la devaluación se elimina el mecanismo de indexación salarial que aún existía para algunos sectores y se dicta una disposición orientada a reducir los salarios nominales, estableciendo que el piso salarial a utilizar debía ser el de 1979 antes de la aplicación del tipo de cambio fijo (Meller, 2007), esto supuso que los salarios reales del sector obrero cayeran un 13% en 1982, y la caída se profundiza en los años siguientes, hasta llegar a ser el 77% de los ingresos de 1981 en 1985, y si comparamos este último año con el nivel que tenían en 1970 la media solo llega a ser el 54% (Matus & Reyes, 2021).

Existe poca información sobre cómo han afectado las crisis económicas el empleo de las mujeres, Muñoz (1988) hace un recuento de los cambios en la fuerza de trabajo femenina en el período 1950-1985, dando cuenta de las transformaciones que se producen producto de las políticas implementadas y las crisis que atraviesan ese período. Para el período que analizamos también existen artículos dando cuenta de las transformaciones en el trabajo remunerado de las mujeres en el mercado informal (Díaz y Hola, 1988) y la segregación en la industria (Gálvez y Todaro, 1988). Además, recientemente (Mauro et al., 2010) realizan un análisis de los cambios en la estructura del trabajo femenino entre los años 1880-2000, que pone de relieve los efectos sobre el empleo de las reformas de los años setenta y ochenta.

5. El empleo de las mujeres: inestabilidad y cambio

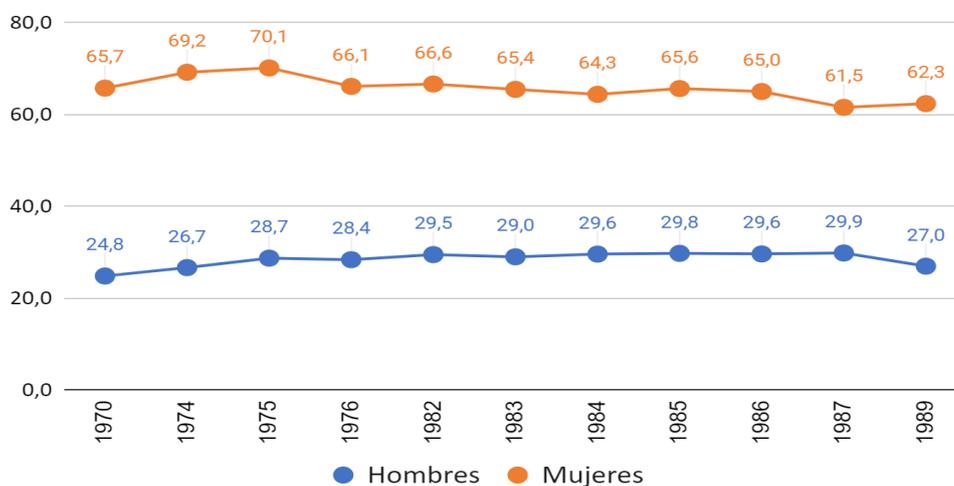
Las transformaciones liberalizadoras generaron grandes cambios en la economía como se señala en el apartado anterior, en términos de trabajo, dañaron fuertemente uno de los sectores que empleaba a gran cantidad de obreras, como el industrial. Además, los ajustes y políticas generaron desequilibrios y acentuaron las crisis que sufrió la economía en su conjunto en estos años. A esto debemos agregar el clima político que se vivió especialmente en los primeros años que, junto a lo anterior, generaron inestabilidad tanto a los hombres como a las mujeres que participaban del mercado laboral. No obstante, se observan diferencias en los sectores afectados como en la magnitud de las consecuencias.

En términos de participación, las mujeres históricamente una baja tasa de actividad en el mercado de trabajo en Chile (Mauro et al., 2010), en el período que estudiamos la tendencia se refuerza en los primeros años de la década de los setenta, cuando se produce un incremento de las mujeres que no participan del mercado del trabajo tendencia que se mantiene hasta 1975, para el año siguiente descender rápidamente. Esta salida del mercado laboral en los primeros años podemos entenderla como respuesta a la crisis política e inflacionaria que existía y que dificultaba el acceso a bienes de consumo básicos, en ese contexto la salida de las mujeres del mercado del trabajo puede estar explicada por la necesidad de implementar estrategias alternativas, y costosas en términos de tiempo, para conseguir los alimentos

necesarios. Esta tarea es entregada generalmente a las mujeres en los hogares y puede explicar el que en 1975 las mujeres fuera del mercado del trabajo llegaron a un 70%.

Al año siguiente, y luego del fracaso de implementación de algunas políticas antiinflacionarias y la crisis que se vive en 1975, se aprecia una baja de la inactividad en el trabajo remunerado para situarla en el 66,1%, es decir, una participación de 33,9%. A partir de este año podemos ver el cambio de tendencia, y que mantendrá, durante los años siguientes, unas tasas de participación en torno al 33% hasta 1982, y al año siguiente vemos un nuevo aumento de la participación, tendencia que se mantiene hasta el final del período. En este contexto, las políticas aplicadas parecen más bien haber generado un efecto de “trabajadora adicional” como estrategia para enfrentar la alta desocupación total y por sexo que se observa luego de la crisis económica de 1975 y aún más profundamente luego de la de 1982. En el caso de los varones, la situación parece ser la contraria, ya que a partir de 1975 existe un aumento de dos puntos porcentuales en la inactividad, la que volverá a bajar solo en 1989. Este incremento se ubica en su mayoría en la categoría “labores sin remuneración”, en cambio la caída en la inactividad de las mujeres se refleja en una disminución de quienes se dedicaban a “quehaceres del hogar”.

Gráfico 1. Tasas de inactividad en el trabajo remunerado



Fuente: elaboración propia en base a la Encuesta de Ocupación y Desocupación.

Este aumento en la participación parece ser una tendencia para las mujeres que solo se ve interrumpida en los primeros años de la dictadura, tanto las crisis económicas como las reformas estructurales parecen promover la incorporación de las mujeres a los sectores de servicios y comercial. En el caso de los varones, su participación en el mercado del trabajo cae en los primeros años, luego se aprecia un leve repunte en 1981, posiblemente como efecto del período de expansión que acaba en ese año, pero a partir de 1982 las tasas de participación vuelven a estar alrededor del 70% hasta fines de la década.

En la primera etapa que analizamos (1973-1976) se hacen claros los efectos que tendrán las reformas económicas sobre las posibilidades de empleo de las mujeres. Los cambios implementados afectaron la manufactura, destruyendo gran cantidad de empleos, tendencia que se acentuará en los años siguientes. Si bien, las mujeres comenzaron a bajar su participación en el sector a partir de la profundización del desarrollo de actividades de la industria pesada a partir de la década del cuarenta, cuando llegan las reformas aún participaban fuertemente de la manufactura, concentradas en la industria textil.

Cuando analizamos la distribución de la fuerza de trabajo en estos años vemos una constante disminución de la industria, pese a que la participación cae en ambos sexos, la pérdida de trabajo en el sector manufacturero para las mujeres es mucho mayor. En estos primeros años la presencia de las mujeres en la industria tiene una leve caída, pasando de ser 25,4% en 1970 a 24% en 1976, esto que parece un cambio menor, es el inicio de la tendencia a la baja que tendrá durante este período. Por su parte, entre los años antes mencionados la participación de los obreros en la industria no varía, siendo en ambos casos un 29,8% de la fuerza de trabajo masculina, aunque su participación si se verá afectada por las transformaciones estructurales y las crisis en los años siguientes para recuperarse solo en 1990.

Cuadro 1. Fuerza de trabajo por sector

	1970		1976		1982		1983		1985		1990	
	Mujeres	Hombres										
Manufactura	25,4	29,8	24,0	29,8	16,7	24,3	15,8	23,9	15,8	23,8	20,3	27,9
Comercio	14,5	16,8	15,6	19,7	20,1	22,3	17,0	21,1	18,1	18,4	16,8	19,5
Gobierno y finanzas	5,7	10,0	6,8	10,7	9,0	11,0	14,1	17,8	13,6	17,3	9,4	10,5
Servicios hogar	33,2	10,5	30,3	8,7	29,9	6,8	28,5	7,4	27,3	8,4	25,7	7,2
Servicios comunales	17,9	9,0	19,9	7,4	19,0	7,6	20,3	7,9	21,1	9,4	21,8	9,3

Fuente: elaboración propia en base a la Encuesta de Ocupación y Desocupación.

Las políticas de liberalización y desindustrialización implementadas tuvieron como principal consecuencia la caída de la participación femenina en la manufactura, a esto se agrega el efecto trabajadora adicional que se desprende del aumento en la participación de las mujeres a partir de 1976, dando cuenta de la profundidad de la crisis en términos de supervivencia. Además, a esto debemos sumar que la apertura económica y las restricciones fiscales implementadas tuvieron profundos efectos sobre la población remunerada provocando altas tasas de cesantía.

A nivel del total de la población encuestada en el Gran Santiago las tasas de cesantía durante el primer período que observamos alcanzan niveles de dos cifras durante casi todo el período. Así, en 1976, la desocupación alcanzó el 18% para el total, siendo la desocupación femenina de 18,8%, mayor a la masculina que alcanza 17,6% (Cuadro 2). En términos sectoriales, las transformaciones en la industria no solo tendrán como resultado una disminución de la participación, sino que junto a esto hace eco de las reformas y la crisis de 1975 con un desempleo de 17,1%, con tasas similares para hombres y mujeres – 17% y 17,3% respectivamente. En un sector que pese a los efectos de los cambios estructurales aún albergaba en 1974 un 24% de la fuerza de trabajo femenina y casi un treinta por ciento de la masculina, lo que permite entender el impacto de las altas tasas de desempleo en la población, y que potencia un mayor ingreso de las mujeres a la fuerza de trabajo remunerado. Esto último, se desprende también del alto porcentaje de mujeres desempleadas que caen en la categoría “buscan trabajo por primera vez”, las que en 1976 serán el 40% del total desocupadas, un aumento significativo si comparamos con el 32,7% de 1970.

Además del efecto directo sobre la industria, la aplicación de políticas de restricción monetaria y la crisis del petróleo generan un escenario vulnerable para todo el mercado del trabajo. Para las trabajadoras los efectos se aprecian especialmente en los sectores más feminizados como el comercio y los servicios personales y de hogar. En el primer caso, donde las mujeres se concentran principalmente en el comercio al por menor, la cesantía del sector se triplica, ya que se ubicaba en un 3,7% en 1970 y crece hasta el 12,1% en 1976. Para los servicios personales y del hogar, la situación es peor, ya que a las altas tasas de cesantía se suma que en los servicios se concentra la mayor cantidad de mujeres con 30,3% del total, esta alta participación se explica por el 26,5% de trabajadoras que pertenecen al área de servicios domésticos. La tasa de cesantía en 1976 será de 16,1% tanto para el total del sector como para quienes pertenecen a servicios domésticos, un aumento de cuatro veces el nivel de 4,1% (3,6% para servicios domésticos) que existía en 1970.

Al analizar por oficios las tendencias son similares, sin embargo, en este caso llama la atención que son aquellas labores menos calificadas las que presentan tasas más altas de cesantía. En las obreras se observa el cambio que se lleva a cabo a partir de la eliminación de las barreras a la importación y que destruyó gran parte de la industria especialmente la liviana. Esto se observa tanto en la baja de participación que muestran las obreras de la industria en el total de los oficios, como por las altas tasas de cesantía en 1976 que alcanzan el 29,2% para hilanderas, tejedoras, tintoreras y trabajadoras asimilados, y 13,4% para sastres, modistas, peleteras, tapiceras y trabajadoras asimilados. Asimismo, la alta desocupación que vimos en el comercio se traduce en una tasa de cesantía de 16,4% para las mujeres que se desempeñan como vendedoras, empleadas de comercio y trabajadoras asimilados, actividad donde se encuentran más concentradas. A esto debemos sumar a las ya señaladas trabajadoras de servicio doméstico que soportaron altas tasas de desempleo (16,1%), con una incidencia mucho mayor en las condiciones de

supervivencia de la población por la gran cantidad de mujeres que se desempeñan en este oficio.

Las reformas y la crisis de 1975 también afectaron fuertemente el empleo de los hombres, vemos que la desocupación masculina en la industria está al mismo nivel que la femenina con 17%, aunque en este caso la participación en total alcanza el 30% y la distribución intrasectorial para los trabajadores es distinta, con presencia mayoritaria en las industrias textil y de fabricación de maquinarias y equipos. En el comercio, donde al igual que las mujeres su participación es alta (19,7% en 1976), el empleo responde mejor a las transformaciones anotando una cesantía mucho menor (9,3%) que en la industria y que la de las mujeres del sector. El mayor efecto sobre el empleo lo veremos en la construcción, que pese a tener una participación baja en el total de la fuerza de trabajo (10,5%), muestra que gran parte de los efectos sobre el total de la economía que dejó la crisis y las primeras reformas se ubicaron en los sectores con mayor precariedad como la construcción, donde el desempleo mostró una tasa de 37%.

En términos generales vemos algunas similitudes y diferencias entre hombres y mujeres si observamos el efecto de las transformaciones. En ambos casos sectores de alta participación se ven afectados por un mayor desempleo, pero en el caso de las mujeres la mayor desocupación se da en todos los sectores donde tienen mayor presencia: industria, servicios y comercio. En los varones también vemos un alto desempleo en un sector con alta presencia como la industria, pero la más alta tasa de cesantía se da en la construcción donde la participación es menor.

Es necesario recordar, que estas cifras corresponden al desempleo abierto y no consideran el porcentaje de la población que se encontraba adscrito a los programas de emergencia impulsados por el gobierno, pero que están lejos de poder ser considerados como empleo, dado que muchas veces las labores eran mínimas y, con un nivel de remuneración que alcanzaba solo a un tercio del salario mínimo en el caso del PEM, que se implementó en esta época. Así, como mencionamos anteriormente, a nivel país la tasa de desempleo media era de 16,7%, pero aumenta a 21,9% considerando a quienes participaban del PEM (Jadresic, 1986). Lamentablemente no tenemos datos de la incidencia de este programa en el Gran Santiago, por lo que no podemos dar cuenta de ello, pero dada la concentración del empleo en la capital, las cifras no deben ser tan distintas.

Cuadro 2. Desocupación en el Gran Santiago, 1973-1981

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Mujeres	2,7	11,2	17,3	18,8	12,0	11,9	11,8	10,8	9,0
Hombres	3,1	10,2	15,5	17,6	13,6	13,4	12,9	12,2	9,1
Total	3,0	10,6	16,1	18,0	13,0	12,8	12,5	11,7	9,0

Fuente: elaboración propia en base a la Encuesta de Ocupación y Desocupación.

En el segundo momento, el fracaso del control de la inflación y la crisis del petróleo impulsan la implementación de nuevas políticas económicas que buscan tanto reducir la inflación como promover el crecimiento. El objetivo inflacionario no logra cumplirse a cabalidad, pero si se observa un incremento en el crecimiento económico como resultado de la recuperación que vive la economía después de la fuerte caída de los años anteriores. Como se menciona en el apartado anterior, en estos años existe una sensación de confianza en el éxito de las medidas que se basa en la expansión de las importaciones y el consumo interno, y en el ingreso de grandes cantidades de préstamos extranjeros que sostendrán tanto las privatizaciones como el acceso al crédito interno.

El crecimiento del producto que trae la recuperación y el discurso del éxito de las medidas económicas no tiene un correlato tan optimista en las tasas de desempleo que, si bien disminuyen entre 1976 y 1981, se mantuvieron siempre sobre los dos dígitos con excepción del último año. En términos de sexo, se revierte la tendencia de los tres años anteriores y a partir de 1977 la tasa de desocupación femenina volverá a ser menor que la masculina con 12% y 13,6% respectivamente. En el caso de las mujeres su tasa de desempleo se mantendrá alrededor del 12%-11% hasta 1980 para llegar a su punto más bajo en 1981 con 9%. En el caso de los hombres, el descenso también llega a 9% en 1981 como resultado de una paulatina caída de la tasa que la ubica en 12,2% en 1980.

En estos años se observa también una consolidación de las transformaciones estructurales que desincentivaron la inversión manufacturera y la generación de trabajo en ese sector, lo que tendrá como efecto que gran parte de la fuerza de trabajo femenina se traslade hacia el comercio, aumentando su

participación hasta 1982 cuando la tendencia se revierte. En la industria la distribución sectorial de las mujeres cae drásticamente en 7,3 puntos porcentuales (24% a 16,7%) principalmente debido a la baja en el sector textil. El sector comercio, donde las mujeres tienen alta presencia en “comercio al por menor” y en “restaurantes y hoteles”, la participación de las mujeres se incrementa de 15,6% en 1976 a 20,1% en 1982. También observamos un paulatino incremento de las mujeres en “gobierno y finanzas”, a partir de la expansión del sector durante los años de políticas liberadoras y apertura al crédito externo, que se traducirá en un aumento de las mujeres en el sector para llegar a 9,0% en 1982 y a 14,1% en 1983. Sin embargo, estas transformaciones estructurales no cambian la segregación por sexo que presentaba el mercado remunerado de trabajo, ya que las mujeres continúan estando concentradas en las actividades de servicio, donde representan el 29,9% y 28,5% para 1982 y 1983 respectivamente.

Por su parte, las reformas también se traducen en cambios en la fuerza de trabajo masculina, la que por una parte pierde presencia en la industria, pero continúa siendo el sector donde los varones tienen mayor participación con 24,3% (1982) y 23,9% (1983). Además, al igual que el trabajo femenino, pero en menor medida, incrementa su participación en comercio donde pasa a ser el 22,3% y 21,1% para 1982 y 1983 respectivamente. Lo mismo se aprecia en el sector financiero donde existe un aumento de casi ocho puntos porcentuales en 1983 (17,8%) respecto a 1970.

El período final que analizamos comienza en 1982 con la crisis de la deuda que caerá sobre esta nueva estructura del empleo y, en este caso, afectará más fuertemente el trabajo masculino que el femenino. La tasa general de desempleo será de 18,2% para las mujeres y 26% para los hombres, con grandes alzas en la cesantía en sectores masculinizados como la manufactura y la construcción, ambos sectores los más fuertemente afectados durante 1982, con caídas de 21,1% y 23,4% en la producción (Meller, 2007). En la industria, donde muestran la mayor participación en mercado laboral con 24,3%, la cesantía masculina ascendió a 27%. En la construcción se observa un incremento de la participación en 5 puntos respecto a 1976, como resultado probablemente del ciclo económico expansivo que se da en 1976-1981, sin embargo, junto a esta mayor participación (15,2%), se anotan también tasas de desempleo en este sector sobre el 50% para el Gran Santiago en 1982 y 1983, dando muestras de la profundidad de la crisis y la caída más pronunciada del empleo para los hombres esta vez.

Cuadro 3. Desocupación en el Gran Santiago, 1982-1989

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Mujeres	18,2	18,3	18,6	16,6	13,1	13,5	11,6	9,3
Hombres	26,0	25,2	18,3	15,9	16,8	13,5	10,9	9,2
Total	23,2	22,7	18,4	16,2	15,4	13,5	11,2	9,3

Fuente: elaboración propia en base a la Encuesta de Ocupación y Desocupación.

Ciertamente, esto no quiere decir que la crisis no incida en el empleo de las mujeres, pero los sectores que se verán más afectados – la industria y la construcción – tienen en estos años menor participación de trabajadoras. El sector que tradicionalmente concentraba una parte importante del empleo femenino, industrias manufactureras, para 1982 había disminuido su importancia (16,7%), lo que no evita que una gran cantidad de mujeres se viera afectada por la tasa de cesantía de 21,6% que muestra. El comercio, que representa un quinto del trabajo femenino presenta un desempleo de 16,4%, igualmente. Sin embargo, el sector más altamente feminizado, que alcanza casi a un tercio de la fuerza laboral (28,5%), servicios personales y del hogar, tiene para 1982 una cesantía de 10,6% que es menos de la mitad que en la industria. Un fenómeno similar vemos en las actividades de servicios comunales y sociales donde participa el 20,3% de las trabajadoras, con mayor presencia en los servicios educacionales y los servicios de salud. En este caso la cesantía del sector alcanza 9,2%, y en particular 6,2% en servicios educacionales y 9,6% en aquellos destinados a la salud. Finalmente, un sector que mostró un crecimiento durante el período de expansión como fue servicios de gobierno y finanzas, donde participa el 11% de las mujeres, presenta una tasa de desempleo de 11,8%.

Al año siguiente, cuando la crisis se profundiza, los efectos de esta serán también mayores para las mujeres de los sectores de comercio e industria. En el primero la cesantía aumenta casi cuatro puntos hasta 18,1% y en la manufactura se incrementa hasta 24,9%. Sin embargo, al igual que en el año anterior, las actividades más feminizadas se mantienen con tasas de desocupación de 9%. Lo que sucede en

el sector servicios nos permite analizar la amplitud de la crisis. Es interesante notar la baja cesantía que se observa, que da cuenta de que los efectos de la crisis de 1982 no llegaron a las mujeres de la misma forma que los hombres, especialmente a aquellas con menor calificación y en el sector servicios. Asimismo, el poco impacto que tiene la crisis en el servicio doméstico nos puede dar pistas sobre el nivel de la crisis y los sectores afectados en términos de ingreso. Vemos el empleo en los servicios personales y del hogar, contratados por los hogares no descienden durante la recesión económica, lo que puede estar explicado por una desigual distribución de las consecuencias de la crisis, que al no afectar a los hogares con mayores ingresos permite mantener la contratación de este tipo de servicios.

Los efectos de la crisis sobre la población, se puede observar también en el aumento de la participación femenina que se da en 1983 y que se mantendrá en los años siguientes junto con las tasas de desocupación de dos dígitos hasta 1988.

Al observar los oficios se comprueba lo antes expuesto, el primer año la caída de la economía afectará profundamente a las pocas obreras de la industria que aún quedan, con tasas de cesantía sobre el 20%, y también a las vendedoras, que deben soportar un 21,6% de desocupación en 1982 y la profundización de esta un año después con un 25,4% de cesantía. Sin embargo, esta crisis tiene algunas particularidades, la recesión también llegará fuertemente a trabajadoras con mayor calificación que se desempeñan como taquígrafas, mecanógrafas y operadoras de máquinas perforadoras, y que son el 10,1% y 11,3% de las trabajadoras en 1982 y 1983, donde la cesantía alcanza el 18,4% y 26,1% en los mismos años, y como ya mencionamos, el desempleo fue menor para quienes se desempeñan en oficios del sector servicios, especialmente el doméstico. Así, podemos pensar que, si bien la recesión parece afectar de manera desigual en términos de ingresos, actividades que recogían el trabajo más calificado de las mujeres también se vieron expuestas fuertemente al desempleo y, en consecuencia, el menor efecto de la crisis se observa en aquellas con educación universitaria, donde la desocupación se mantiene baja durante todo el período estudiado.

En los años siguientes vemos que el proceso de recuperación del empleo será más lento para mujeres que para hombres. En 1984, la tendencia en el desempleo se revierte y la tasa de desempleo general será levemente mayor para las mujeres, tendencia que se profundiza al año siguiente cuando la desocupación de las mujeres será de 16,6% frente a un 15,9% de los hombres (Cuadro 2). La tendencia volverá a cambiar en 1985 producto de una caída de 3 puntos porcentuales en el desempleo femenino que se mantendrá un par de años hasta descender en 1989 a 9,3%.

Después de la crisis, y las reformas que la suceden, la estructura del empleo para las mujeres será similar al modelo que se asentó durante esta. La cesantía en 1985 caerá en casi todos los sectores estudiados, con la industria mostrando una baja considerable a un 13%. En el comercio la caída es menor (16,2%), especialmente si la comparamos con el descenso que tiene la cesantía para los hombres en esta misma actividad, la cual baja hasta 10,3%. Por otra parte, llama la atención que las actividades de gobierno y finanzas muestran un incremento del desempleo, siendo que durante los primeros años de la crisis mantuvieron tasas si bien no bajas, menos abultadas que el resto, sin embargo, en 1985 el desempleo femenino aumenta a 14,7% – 13,5% para hombres – especialmente presionado por la subida en el sector de administración pública, y que se da luego del segundo proceso de privatización que se implementa a partir de 1984 (Ffrench-Davis, 2001; Hachette, 2001).

6. Conclusiones

En este artículo analizamos un período caracterizado por grandes transformaciones económicas en Chile y que tendrán consecuencias claras sobre la distribución del empleo femenino y la inestabilidad del empleo en general, marcado por una alta cesantía. En general, los años analizados presentan una alta precariedad laboral y de ingreso, con un alto porcentaje de la población pasando a la desocupación como resultado tanto de las reformas como de las crisis del petróleo y de la deuda.

En una primera etapa las reformas estructurales que se llevan a cabo en el país destruyen una gran cantidad de empleos industriales, a esto se suma la crisis de 1975 y el fracaso en el control de los desequilibrios, todos elementos que determinarán el panorama de altas tasas de desocupación que sumen a la población en una profunda crisis de subsistencia. En estos años los efectos de políticas aplicadas caen sobre toda la población, pero existen algunos efectos diferenciados. En las trabajadoras el incremento del desempleo se hace sentir con altas tasas en dos sectores con alta participación, la manufactura y los

servicios. Para los hombres, los dos sectores más afectados presentan participaciones muy distintas, la construcción muestra una mayor cesantía, pero con baja participación de trabajadores, mientras que la rama más afectada, la industria, se observa alta participación sumada a un alto desempleo.

Los años llamados del milagro económico en Chile, recomponen en parte los malos resultados de las políticas implementadas con el crecimiento de los sectores comercial y financiero, pero no afectarán profundamente las bases de la economía como para enfrentar la crisis que vendrá, sino más bien todo lo contrario, prepararán el terreno para una nueva profunda caída de la producción como resultado de los desequilibrios que genera la política de tipo de cambio fijo, la ausencia de controles al crédito externo e interno y el gran incremento de las importaciones. En términos del trabajo, si bien se observan signos de mejoría producto de un aumento de los ingresos medios y una caída del desempleo, durante la recuperación económica – con excepción de 1981– las tasas de desempleo nunca bajan de dos dígitos.

Los cambios que se materializan durante estos años cambian la distribución del trabajo femenino hacia una mayor participación en el comercio en desmedro de la industria. Si bien esta organización marcará la pauta de las oportunidades de empleo que tendrán en el futuro, no será de gran ayuda cuando la economía se vea afectada por la crisis de la deuda. La crisis de 1982 volverá a afectar nuevamente de manera profunda a la mayor parte de la población. Para las mujeres, las reformas trasladan la mayor incidencia del desempleo desde la industria al comercio, este cambio no supondrá una disminución sustancial del efecto de la recesión sobre el empleo, ya que en el sector comercio igualmente se expresará una alta cesantía.

Sin embargo, al comparar los efectos de las dos crisis por la que pasa la economía chilena podemos observar la influencia de la segregación laboral. La crisis esta vez no afectará al sector más feminizado, servicios, de la misma forma que lo hizo en la primera etapa. Los datos de trabajo muestran que aquellos trabajos concentrados en el sector servicios y especialmente el servicio doméstico no sufren tan fuertemente la recesión, lo que permite establecer que quienes emplean servicio doméstico, en su mayoría particulares, no estuvieron expuestos de la misma forma a las consecuencias de la baja en la actividad, esto se ve reforzado por las bajas tasas de desempleo que existen entre profesionales y propietarios del comercio, lo que permite plantear un desigual efecto de la crisis sobre la población. Junto a esto, vemos que aquellas con un nivel de formación mayor – formación técnica – que no resintieron tan fuertemente los efectos de las reformas estructurales, como las mecanógrafas, se enfrentan a altas de tasas de cesantía durante esta crisis. Ambos fenómenos, señalan que la proporción de la población menos afectada por la crisis en términos de desempleo, se concentraron en los estratos de mayor calificación e ingresos de la población, y como consecuencia de esto, también en aquellas mujeres que realizan labores altamente feminizadas para este sector, como el trabajo doméstico.

El análisis de la incidencia de la crisis y las transformaciones económicas implementadas, nos muestran que la segregación ocupacional tuvo un papel importante en los efectos diferenciados que se observan. También expone que dadas las altas tasas de desocupación que vemos en ambos momentos, las mujeres entraron al mercado del trabajo remunerado para incrementar los ingresos de los hogares, como lo explica la disminución de la inactividad laboral tanto al inicio de las reformas como en el momento de la crisis. En ese sentido, podemos ver que las trabajadoras tuvieron un papel activo en intentar sortear las consecuencias de la destrucción de empleo que se observa en estos años, tanto por su incorporación a la actividad remunerada – mostrando un aumento en la participación – como por su presencia en el sector servicios que tuvo menores tasas de desempleo.

Bibliografía

Addabbo, T., Rodríguez-Modroño, P., & Gálvez Muñoz, L. G. (2015). Gender Differences in Labor Force Participation Rates in Spain and Italy under the Great Recession. *Revista de Economía Mundial*, 41, 21–42.

Bruegel, I. (1979). Women as a Reserve Army of Labour: A Note on Recent British Experience. *Feminist Review*, 3(1), 12–23. <https://doi.org/10.1057/fr.1979.18>

Centro de Microdatos. (2016). Diseño muestral Encuesta de Ocupación y Desocupación en el Gran Santiago. Departamento de Economía, Universidad de Chile.

Cerrutti, M. (2000). Economic Reform, Structural Adjustment and Female Labor Force Participation in Buenos Aires, Argentina. *World Development*, 28(5), 879–891. [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(99\)00163-1](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(99)00163-1)

Díaz, X., & Hola, E. (1988). La fuerza de trabajo femenina en el sector informal urbano. En *Mundo de Mujer. Continuidad y cambio*. Centro de Estudios de la Mujer (CEM).

Espey, J., Harper, C., & Jones, N. (2011). Crisis, care and childhood: The impact of economic crisis on care work in poor households in the developing world. En *Gender and the Economic Crisis* (pp. 129–145). Practical Action Publishing and Oxfam Uk.

Ferrando, F. (2008). Santiago de Chile: Antecedentes demográficos, expansión urbana y conflictos. *Revista de Urbanismo*, 18. http://web.uchile.cl/vignette/prueba/revistaurbanismo.uchile.cl/CDA/urb_complex/0,1311,SCID=21158%26ISID=734%26IDG=2%26ACT=0%26PRT=21139,00.html

Ffrench-Davis, R. (2001). Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: Tres décadas de política económica en Chile (Segunda). Dolmen. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/1736-neoliberalismo-crecimiento-equidad-tres-decadas-politica-economica-chile>

Gálvez Muñoz, L. G., & Rodríguez Modroño, P. R. (2011). La desigualdad de género en las crisis económicas. *Investigaciones Feministas*, 2, 113–132. https://doi.org/10.5209/rev_INFE.2011.v2.38607

Galvez, T., & Todaro, R. (1988). La segregación sexual en la industria. En *Mundo de Mujer. Continuidad y cambios*. Centro de Estudios de la Mujer (CEM).

Hachette, D. (2001). Privatizaciones: Reforma estructural pero inconclusa. En *La transformación económica de Chile*. Centro de Estudios Públicos. <http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-75986.html>

Haindl, E. (2008). *Chile y su desarrollo económico en el siglo XX* (1a. ed). Andrés Bello.

Jadresic, E. (1986). Evolución del empleo y desempleo en Chile, 1970-85. Series anuales y trimestrales. *Colección estudios CIEPLAN*, 20, 147–193.

Matus, M., & Reyes, N. (2021). Precios y Salarios en Chile, 1886-2009. En *Historia económica de Chile desde la Independencia* (Manuel Llorca-Jaña y Rory Miller). RIL Editores.

Mauro, A., Godoy, L., & Díaz, X. (2010). Trabajo y empleo femenino en Chile 1880-2000. Su aporte al desarrollo del país desde la economía doméstica, el trabajo voluntario y el trabajo remunerado. [Informe Fondecyt]. www.cem.cl/publica/trabajo.pdf

Meller, P. (2007). *Un siglo de economía política chilena (1890-1990)* (3a. ed). Andrés Bello.

Milkman, R. (1976). Women's Work and Economic Crisis: Some Lessons of the Great Depression. *Review of Radical Political Economics*, 8(1), 71–97. <https://doi.org/10.1177/048661347600800107>

Miller, J. A. (1990). Women's Unemployment Patterns in Postwar Business Cycles: Class Difference, The Gender Segregation of Work and Deindustrialization. *Review of Radical Political Economics*, 22(4), 87–110.

Muñoz, A. (1988). Fuerza de trabajo femenina: Evolución y tendencias. En *Mundo de Mujer. Continuidad y cambio* (pp. 185–243). Centro de Estudios de la Mujer (CEM).

Sunkel, O. (2011). *El presente como historia: Dos siglos de cambios y frustraciones en Chile* (1a. ed). Catalonia.

¿CRISIS COMO OPORTUNIDAD? LA PARTICIPACIÓN LABORAL DE LAS MUJERES EN LA ECONOMÍA URUGUAYA DURANTE LAS CRISIS ECONÓMICAS DE 1930, 1980 Y 2000.

MARÍA CAMOU*

SILVANA MAUBRIGADES**

doi.org/10.47003/RUHE/11.20.04

Resumen

Este trabajo realiza un análisis comparado de la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo en el Uruguay, en el contexto de las crisis económicas más importantes señaladas por la historiografía económica nacional: la crisis de la década de 1930, la crisis de principios de la década de 1980 y, finalmente, la última crisis económica de comienzos del siglo XXI. En cada una de estas crisis se analiza en qué condiciones se da la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo. En particular, analizando los espacios de inserción, los niveles salariales a los que acceden, la segmentación del mercado de trabajo y las implicancias en materia de continuidad en sus puestos de trabajo.

Palabras claves: mercado de trabajo, brecha de género, crisis económica

Abstract

This paper presents a comparative analysis of women's participation in the labor market in Uruguay, in the context of the most important economic crises indicated by the national economic historiography: the crisis of the 1930s, the early crisis of the 1980s and finally, the last economic crisis of the early 21st century. In each of these crises, the article analyzes the conditions of women's incorporation into the labor market. In particular, analyzing the areas of insertion, wage levels, segmentation of the labor market and the implications regarding continuity in newfound jobs.

Keywords: labor market, gender gap, economic crises

* maria.camou@cienciassociales.edu.uy. Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR

** silvana.maubrigades@cienciassociales.edu.uy. Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR

1. Introducción

La importancia de estudiar el tema de las crisis económicas y las estrategias utilizadas por varones y mujeres para atravesar las mismas radica en el hecho de que, frecuentemente, se sale de estas coyunturas con una mayor desigualdad de género de la preexistente. El análisis de estadísticas desagregadas por sexo, así como las transformaciones en la estructura productiva ocurridas en cada período pueden dar cuenta de diferentes estrategias tomadas por los trabajadores y empresarios en tiempos de crisis.

Las coyunturas negativas de los ciclos económicos afectan la demanda de trabajo, no sólo porque los ajustes salariales son medidas frecuentemente implementadas, sino porque además se producen una precarización del mercado laboral, expresada en factores como el incremento del desempleo, desregulación laboral, informalidad y dificultades para mantener un puesto de trabajo. Dado que las mujeres suelen tener una mayor presencia en trabajos informales y/o precarios, están más expuestas al desempleo.

Este trabajo realiza un análisis comparado de la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo en el Uruguay, en el contexto de las crisis económicas más importantes señaladas por la historiografía económica nacional, a saber, la crisis de la década de 1930, la crisis de principios de la década de 1980 y, finalmente, la última crisis económica de comienzos del siglo XXI, que serán contextualizadas en el marco del desarrollo económico del país en el largo plazo. En cada una de estas crisis se analiza en qué condiciones se da la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo. En particular analizando los espacios de inserción, los niveles salariales a los que acceden, la segmentación del mercado de trabajo y las implicancias en materia de continuidad en sus puestos de trabajo.

2. Marco teórico

Una mirada de largo plazo muestra que la relación entre las crisis y el trabajo de las mujeres no ha sido homogénea, es decir, la forma en que se incorporan las mujeres durante las crisis económicas, las estrategias de permanencia en el mundo laboral e incluso su flexibilidad para ingresar y salir de este mercado no ha sido la misma a lo largo del tiempo y en las diferentes regiones.

Tal desempeño se encuentra estrechamente vinculado, por un lado, a los cambios que se operan en el desempeño económico de los países, desarrollados y no desarrollados. Pero también depende, desde una perspectiva más micro, de los estratos socioeconómicos de los que provienen las trabajadoras, las diferentes habilidades y/o formación con la que arriban al mundo del trabajo, así como los condicionantes familiares que operan en sus decisiones de participación en el mundo laboral.

Desde una perspectiva teórica, la incorporación de las mujeres a la economía en contexto de crisis puede responder a dos fenómenos. Por un lado, puede hablarse del efecto sustitución (Bruegel, 1979; Rubery y Tarling, 1982) y, por el otro, de segregación ocupacional (Milkman, 1976; Johnson, 1983; Miller, 1990).

El enfoque de la sustitución analiza cómo, desde el lado de la oferta de mano de obra, las mujeres aumentan su participación en el mercado laboral como estrategia de los hogares ante caídas transitorias del ingreso familiar provocadas, por ejemplo, por el desempleo del jefe del hogar, dando lugar al denominado efecto del “trabajador adicional”. Desde esta perspectiva, en periodos de recesión económica aquellos miembros del hogar que no trabajaban (mujeres, pero también jóvenes), se incorporarían al mercado de trabajo. Estos nuevos trabajadores pueden, incluso, llegar a encontrar puestos de trabajo diferentes a los que accedería el jefe del hogar.

Las crisis pueden provocar otro efecto, incluso simultáneo al antes mencionado, conocido en la literatura como el del “trabajador desanimado” (Martín Román y Morale De Blas, 2002). En este caso, en un contexto de recesión algunos trabajadores que están desocupados por largos períodos, como las mujeres, dejan de buscar empleo y se retiran del mercado.

Para la teoría feminista marxista más que desánimo se habla de un ejército de reserva de mujeres que es utilizado en tiempos de expansión económica para controlar los niveles salariales y es expulsado del mercado en contexto de crisis. Su pasaje a la inactividad encubre un incremento de desocupación o un simple retorno a las actividades reproductivas perpetuando una división sexual del trabajo y asignándoles a las mujeres una mayor presencia en actividades no remuneradas (Milkman, 1976).

El efecto de segregación se sustenta en el análisis de la distribución del mercado de trabajo entre actividades “masculinas” y “femeninas”. Las crisis pueden afectar en forma desigual a estos sectores,

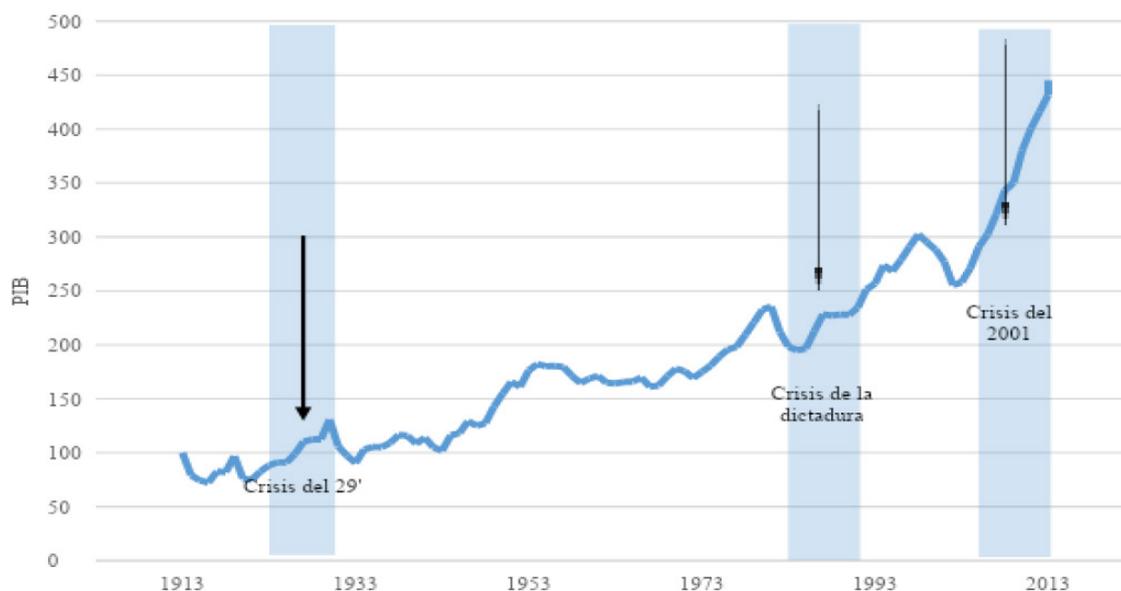
dependiendo de factores económicos como la especialización productiva de los países, el cambio estructural alcanzado o el tipo de inserción internacional. Esta segregación ocupacional por género puede dar como resultado que las mujeres en algunos períodos sean las menos afectadas por las crisis, ya que sus sectores de actividad pueden estar menos expuestos a los cambios macroeconómicos. Por otro lado, las mujeres ocupadas en sectores feminizados, más volátiles respecto a las recesiones, suelen ser expulsadas del mercado laboral con mayor frecuencia que los varones al encontrarse en trabajos más temporales, precarios y de menor estatus. Incluso, complementando el enfoque teórico anterior, la feminización de muchas actividades posibilitaría que la mujer pueda encontrar trabajos mientras su marido permanece en paro.

La relación entre la participación de las mujeres en el mercado de trabajo y la evolución de la brecha salarial durante las crisis implica tomar en cuenta la estructura de la ocupación y las características de la crisis. Las crisis económicas generalmente están acompañadas de caída general de salarios y de aumento de puestos de trabajo precarios, menos calificados y peores pagos. La brecha salarial disminuye entonces por caída de los salarios de varones que pasan a engrosar en mayor medida este sector del mercado de trabajo. (Mira, 2016)¹.

Antecedentes

En los siguientes apartados se discutirá, a partir de la evidencia relevada, la validez de estas interpretaciones para el caso uruguayo. En Uruguay, el siglo XX ha sido escenario de diferentes modelos de desarrollo, implementados en el marco de dos grandes estrategias: por un lado, la búsqueda de una inserción internacional como productores de commodities; y por el otro, el esfuerzo de generar un proceso de industrialización dirigido por el Estado. En este contexto, se asistió a momentos de crecimiento de la economía seguido por fuertes crisis económicas con marcado impacto en el mercado de trabajo. En el largo plazo Uruguay se ha caracterizado por un crecimiento per cápita “parsimonioso” de alrededor del 1% anual que encubre diferentes escenarios a lo largo del siglo XX. Por un lado, por el progresivo enlentecimiento de la dinámica poblacional y, por otro, por la alta volatilidad de la economía uruguaya. Esta característica es compartida con la mayoría de los países latinoamericanos y según Bértola y Ocampo (2013) está ligada a características de la estructura productiva y su correlación con los movimientos de capitales.

Gráfico 1. PIB de Uruguay 1913-2013 (índice 1913=100)



Fuente: elaboración en base a Bértola (2016).

¹ Para España en el período 2004-2014, Sánchez Mira señala una leve disminución de la brecha salarial a causa de la eliminación de puestos de trabajo precarios, poco calificados y mal pagos, sustituidos por mayor robotización y deslocalización de procesos de producción.

Uruguay presenta, entonces, en el largo plazo, una ocurrencia de empujes cortos de entre 15 y 25 años que terminan en profundas crisis. Estas crisis dejan secuelas importantes tanto en lo económico como en lo social y político. En el mercado de trabajo repercuten en fuertes altibajos del empleo que desembocan en procesos migratorios y/o cambios en la composición y volumen de la fuerza de trabajo y en oscilaciones de los niveles salariales (Bértola et al., 2014)

Respecto al proceso de incorporación de las mujeres al mercado laboral, éste ha sido lento, aunque con mejores resultados que en el resto de la región. La tasa de actividad de las mujeres ha pasado de niveles en torno al 20% a principios del siglo XX a ser algo más del 50% para principios del siglo XXI. Pero este crecimiento sostenido de su participación también se ha visto afectado por las diferentes crisis económicas sufridas a lo largo de estos 100 años (Maubrigades, 2018).

3. Metodología y fuentes

Dado que el foco de este trabajo es analizar las transformaciones de la participación laboral de las mujeres en los contextos de crisis y ponderar los cambios y permanencias luego de superadas estas coyunturas, se hace necesario utilizar estrategias que respondan claramente a este propósito. El trabajo se centra en conocer no sólo el desempeño de las mujeres durante los momentos de crisis y las características de su empleo, sino además su transformación en cuanto fuerza de trabajo más allá de las coyunturas críticas de la economía. Para ello se hace necesario recoger información a nivel nacional de las tasas de actividad, empleo y desempleo, salarios y distribución dentro de la estructura productiva, para las mujeres en los períodos analizados.

Las fuentes de datos utilizadas varían de acuerdo a la disponibilidad de información en los períodos a ser analizados. Para el período que analiza la crisis de la década de 1930 se utilizaron dos censos industriales (1930 y 1936), así como los archivos de personal de dos empresas nacionales con una probada representatividad en el sector manufacturero y que empleaban la proporción mayoritaria de mano de obra de mujeres en estos años a nivel nacional (Camou, 2010; Maubrigades, 2021, 2002). Esta fuente permite establecer un vínculo entre la evolución en los niveles de participación de las mujeres en los sectores analizados, en relación con la evolución económica de dicho sector y, en paralelo, estimar si estos niveles de participación están relacionados con la brecha salarial de género.

Para los siguientes períodos considerados, a saber, la crisis de la década de 1980 y la crisis de la década del 2000, se utilizó como fuente estadística las Encuestas Continuas de Hogares, que brinda información detallada por individuo encuestado en referencia a su inserción en el mercado laboral.

A los efectos de realizar un análisis sobre la evolución de las desigualdades en el mercado de trabajo entre varones y mujeres, se propone la construcción de una batería de indicadores utilizados en los diferentes subperíodos, de acuerdo a la disponibilidad de las fuentes previamente presentadas. Serán estas medidas específicas las que permitan estimar y caracterizar las desigualdades existentes entre varones y mujeres en el mercado laboral, al tiempo que permiten identificar o verificar sus cambios en el tiempo.

Para estimar la segregación ocurrida en el mercado laboral, identificada como uno de los principales resultados en materia de desigualdad de género, se propone el uso combinado de un conjunto de índices.

Por un lado, se construye un índice de distribución, indicador que presenta la definición masculina o femenina de un sector/ocupación, y se estima como el número de mujeres/varones en una categoría/ocupación, dividido por el total del empleo de la categoría/ocupación. Este índice nos proporciona información útil para interpretar las diferencias entre los sexos en una categoría/ocupación, o sea, las relaciones de género; al tiempo que informa sobre la distribución global de la mano de obra.

Por su parte, el índice de concentración da cuenta de la distribución de la fuerza de trabajo de las mujeres con respecto a su propia estructura. Se define como el número de mujeres/varones que trabajan en la actividad/ocupación, dividido por el número total de mujeres/varones que forman parte de la población empleada. Este índice proporciona información específica de la distribución por sexo entre las categorías de una variable, al tiempo que permite observar las diferencias en la distribución de cada sexo en el conjunto del mercado de trabajo.

Un índice que puede ser considerado resumen de este proceso de concentración y segregación de las mujeres dentro del mercado de trabajo es el índice de disimilitud. Este mide en qué medida las pautas de concentración de mujeres y varones son distintas, indicando la proporción de varones/mujeres que

deberían cambiar de ocupación para mantener una proporción por sexo igual a la que se registra a nivel de todos los ocupados. Se utiliza en este caso el índice de disimilitud de Duncan y Duncan (1955). El índice se define como la suma entre todas las ocupaciones del valor absoluto de las diferencias entre el porcentaje de mujeres, respecto al total de mujeres y los porcentajes de varones, respecto al total de varones, en cada ocupación.

Finalmente, se utilizará como indicador de las diferencias de género en materia salarial la brecha salarial de género, definida como la diferencia entre las tasas masculina y femenina en la categoría de una variable, en nuestro caso el salario hora. En particular se considera la brecha salarial no ajustada (a las características individuales) la que se construye como la diferencia entre el salario bruto promedio por hora de los varones y de las mujeres, expresado como porcentaje del salario bruto promedio por hora de los varones.

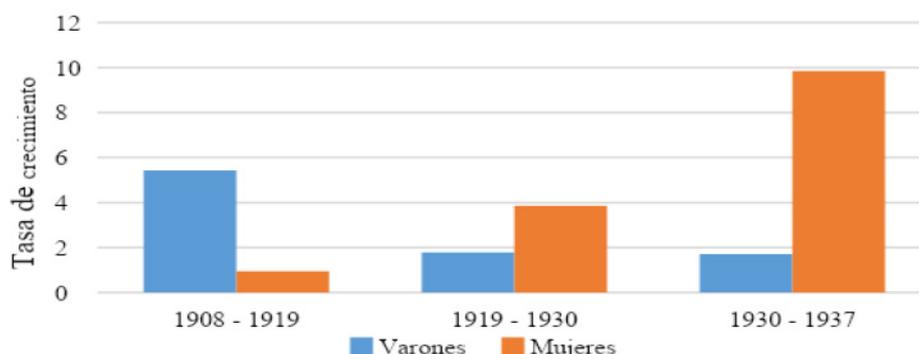
4. Crisis del 29'

La crisis de 1929 y su posterior recesión impactaron fuertemente en la economía uruguaya. El PIB comienza a caer en 1930, alcanza su punto de mínima en 1933 y en 1937 recupera el nivel pre crisis, siendo el sector agrario el más afectado por la recesión. El modelo agroexportador que había tenido una fase relativamente exitosa hasta comienzos del siglo XX se encontraba en 1930 claramente agotado y la caída del comercio exterior tanto en precios como en volúmenes que provoca la crisis mundial, implica un punto de inflexión para la economía uruguaya (Bertino et al., 2001). Los sectores más directamente afectados por la crisis fueron la construcción, las obras del Estado y el sector exportador (Bértola, 1991). Paulatinamente a lo largo de la década del treinta el Estado cobra mayor protagonismo y se articula una política de protección a la industria. Paralelamente, en 1933 se inicia una dictadura militar que implicó un retroceso en materia de derechos y libertades que afectan al mercado de trabajo.

Las fuentes de que se dispone para la desocupación en el período, provenientes de la Oficina Nacional del Trabajo, no abarcan al conjunto de los trabajadores y han sido consideradas muy poco representativas (Jacob, 1984). Las discusiones parlamentarias se refieren a la alta desocupación y a la sustitución de varones por mujeres, especialmente en la industria. Los datos censales del sector industrial nos muestran un estancamiento en el empleo industrial de los varones y un fuerte aumento en el empleo femenino (1930-1937) (Maubrigades, 2021).

Los datos agregados muestran un crecimiento importante de ocupación de las mujeres en la industria durante este período. Se trata de observaciones puntuales en los años censales (Maubrigades, 2021). Finalizado este período de crisis y recuperación las mujeres disminuyen su participación en el mercado de trabajo. La intervención del Estado en términos de regulación laboral implica una mejora de los salarios reales y de otros beneficios de salario indirecto (como las asignaciones familiares) que, ligado también a una ideología dominante de tipo male breadwinner model, promovió la baja participación femenina (Espino y Azar, 2007).

Gráfico 2. Tasas de crecimiento de varones y mujeres ocupados en la industria manufacturera



Fuente: Maubrigades (2002).

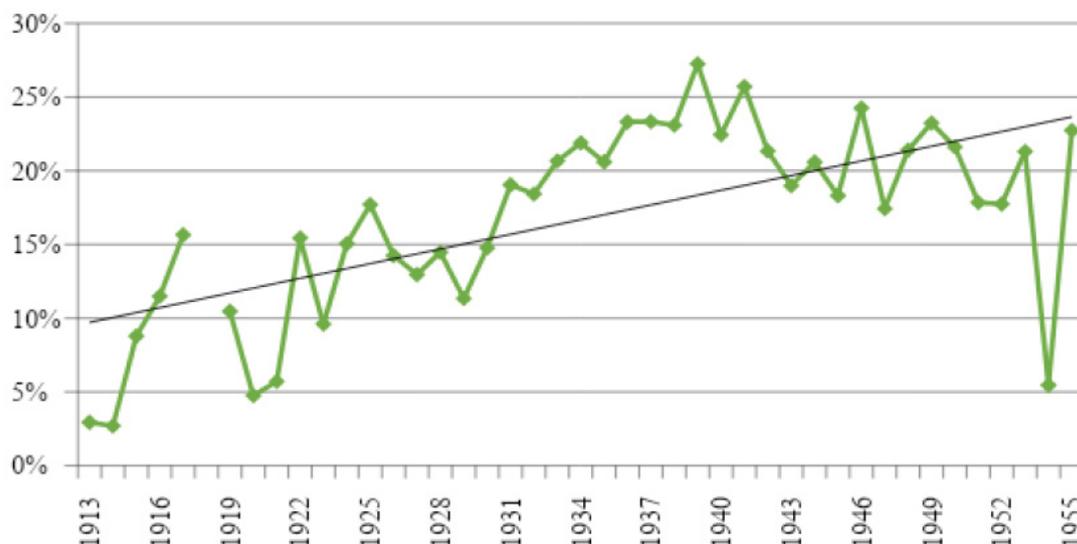
Dada la escasez de otras fuentes agregadas para este período sobre la ocupación discriminada por sexo, hemos tomado en consideración datos a nivel de empresas. Se consideran dos empresas, de las que se dispone de sus archivos. Las empresas analizadas son la textil Campomar y el frigorífico Swift que representan a dos de las ramas que concentran mayor ocupación en la industria.

En la década del treinta la industria frigorífica representaba aproximadamente el 20% del valor agregado industrial mientras que, hacia el final del período estudiado (1918- 1955) disminuye a un 4 por ciento (Bértola, 1991). Desde el punto de vista de la ocupación, el frigorífico Swift mantiene a lo largo de su existencia (1913-1955) una plantilla que oscila entre el 26 y 36% de los obreros empleados en toda la rama.

La textil, por su parte, hace el proceso inverso aumentando su participación en el valor agregado industrial de 4% a 11% en el mismo período (1930-1960). Desde el punto de vista de la ocupación Campomar representa dentro de la rama textil 30% de la ocupación, más adelante en la década del cuarenta, al aparecer nuevas empresas textiles, su peso relativo desciende a un 20 % (Bértola, 1991).

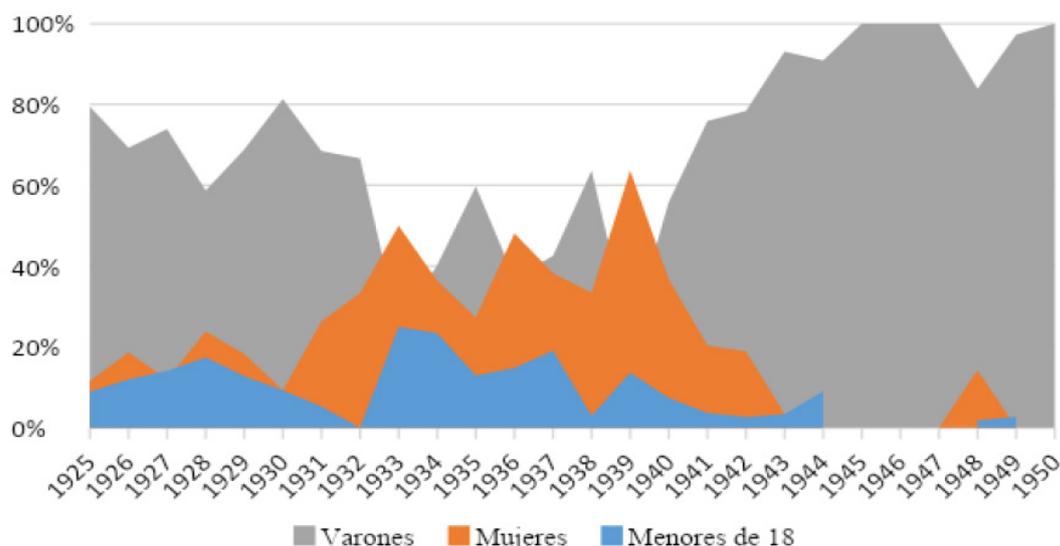
El universo de datos relevados entre las dos empresas comprende a un total aproximado de unos 6.000 trabajadores por año, para el período 1913-1957. En este mismo período, los trabajadores de las dos empresas representaban entre el 5 y el 7% de la ocupación industrial, dependiendo de las variaciones anuales.

Gráfico 3. Participación de mujeres en la empresa Swift, 1913-1955 (en % del total de ocupados)



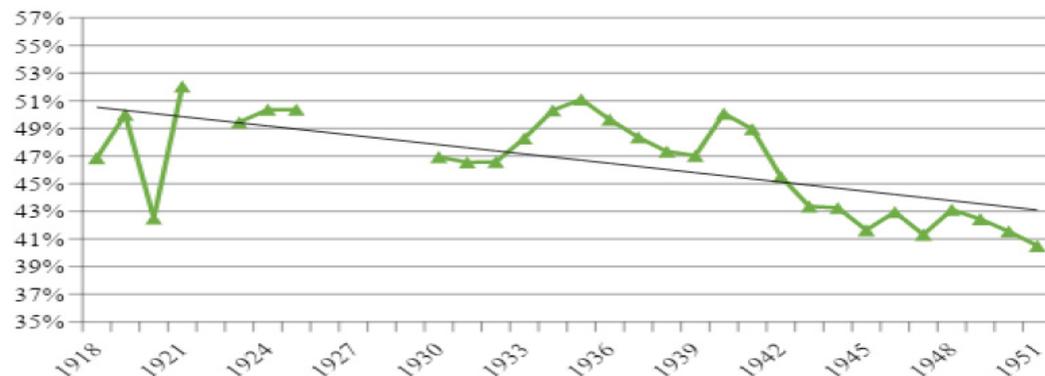
Fuente: Camou (2010).

En el contexto de una rama fuertemente afectada por la crisis, el frigorífico Swift presenta una caída del personal empleado del 47% en 1931 respecto a 1929. La ocupación de las mujeres aumentó fuertemente durante los años de la crisis. En una investigación realizada se analizan los datos del frigorífico Swift tomando en cuenta los años de entrada del personal empleado. Estos datos desagregados por sexo y por edad muestran una estrategia de la empresa en los años treinta de aumento de la contratación de menores y de mujeres en los primeros años de la década del treinta. Probablemente, se haya tratado de una estrategia de la empresa de reducir costos frente a la crisis. Esta estrategia está acotada a ese período, puesto que en los cuarenta, en el marco de aumentos salariales y regulación laboral, la participación femenina se reduce, aunque quedará por encima de los niveles anteriores a la crisis (Camou, 2010).

Gráfico 4. Distribución de las entradas al Frigorífico Swift (en porcentajes), 1925-1950

Fuente: Camou (2010).

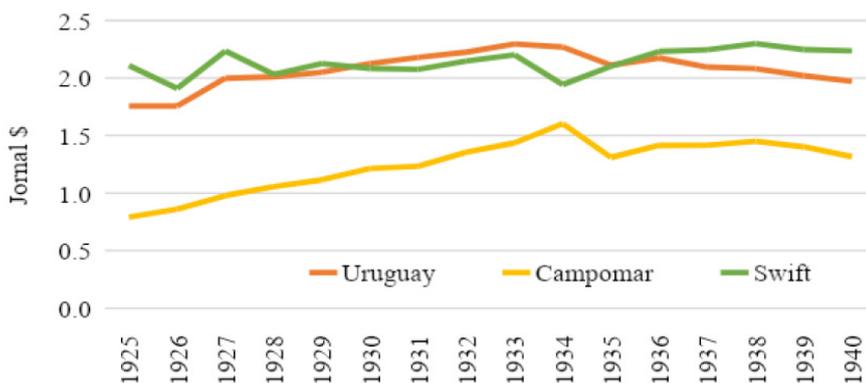
En la textil Campomar, una rama altamente feminizada y menos impactada por la crisis dada la importancia de su producción para el mercado interno, se observa una menor sustitución de varones por mujeres.

Gráfico 5. Participación de mujeres en la empresa Campomar

Fuente: Camou (2010).

En el marco de una caída del salario medio industrial, como consecuencia de la recesión que también puede ser constatada en ambas empresas, la evolución de la brecha de género refleja comportamientos diferentes en las dos industrias.

Gráfico 6. Jornal medio. Pesos de 1938



Fuente: Camou (2010).

Tomando en cuenta que diversos factores pueden estar operando en el nivel salarial y la brecha, podemos constatar que la brecha de género era mayor en el frigorífico. Las mujeres ganaban promedialmente entre un 40 y un 55% del salario masculino. A lo largo de la década del treinta está relación, que tiene altibajos, no presenta un cambio sostenido de nivel.

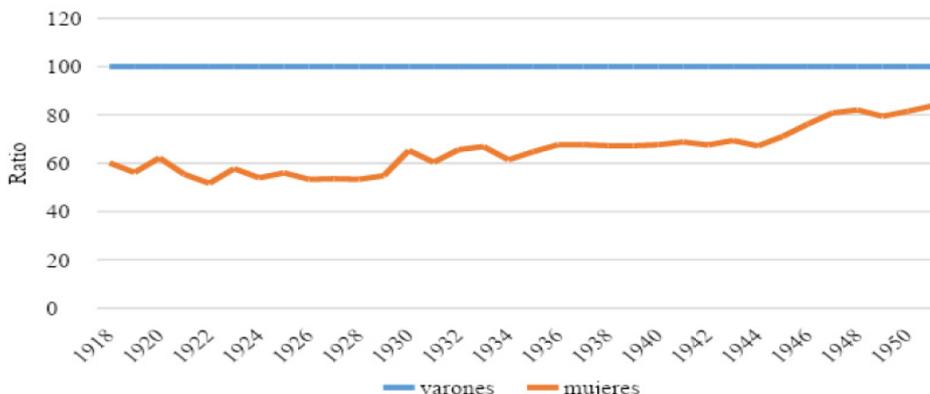
Gráfico 7. Relación de salarios de mujeres respecto de varones, Empresa Swift, 1913-1957



Fuente: Camou (2010).

En cambio, en la textil Campomar, una rama de mayor ocupación femenina, el salario de las mujeres era en 1925 de un 60% con respecto al de los varones. A comienzos de la década del treinta experimenta una leve mejoría y oscila alrededor de un 65% del salario masculino.

Gráfico 8. Relación de salarios de mujeres respecto de varones, Empresa Campomar, 1918-1950



Fuente: Camou (2010).

En ambos casos la década del cuarenta, en el marco de una recuperación salarial global, se produce también un acortamiento de la brecha entre mujeres y varones, pero con retroceso o estancamiento de la ocupación femenina (Gráficos 3 y 5). Esto pudo haber implicado un retiro de las mujeres a la actividad doméstica o informal.

De acuerdo al marco teórico de referencia, podemos decir, en primer lugar, que hay un comportamiento diferenciado entre las ramas. En la rama frigorífica orientada al mercado externo y, por tanto, más afectada por la crisis económica, hay mayor sustitución de varones, ingresando más mujeres y menores de edad. En la rama textil, más feminizada y menos afectada por la crisis, no aparece este desbalance.

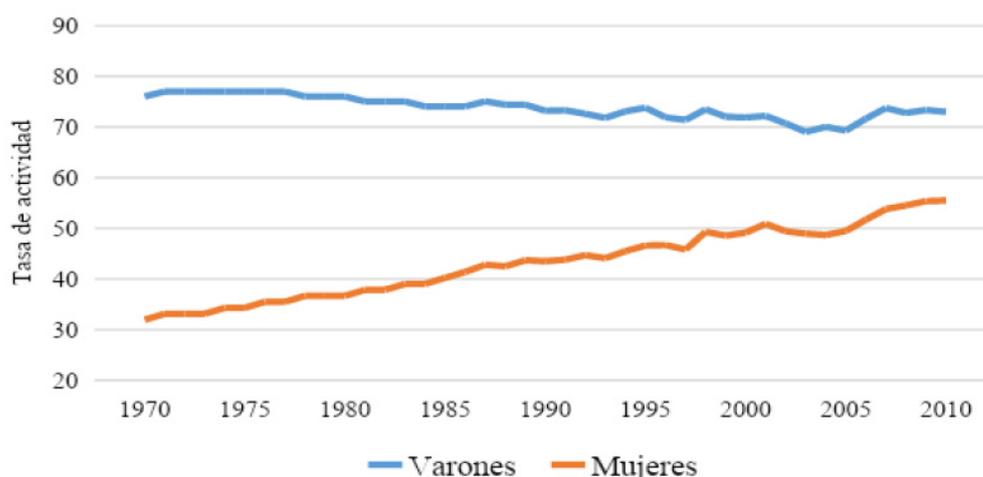
En segundo lugar, el salario aparece como una variable clave para explicar el efecto de la crisis, ya que en el caso de la textil el ahorro salarial de emplear mujeres no aparece como tan significativo. En el frigorífico donde el beneficio de emplear mujeres es mayor, aumenta la ocupación de mujeres.

En tercer lugar, podemos suponer que también las instituciones importan ya que se trata de empresas con distinto manejo del personal. Mientras que Swift tenía una ocupación volátil y zafral, Campomar ofrecía un trabajo más estable y regulado, por lo que no dispondría de la misma flexibilidad para el manejo del personal.

5. Crisis de 1982

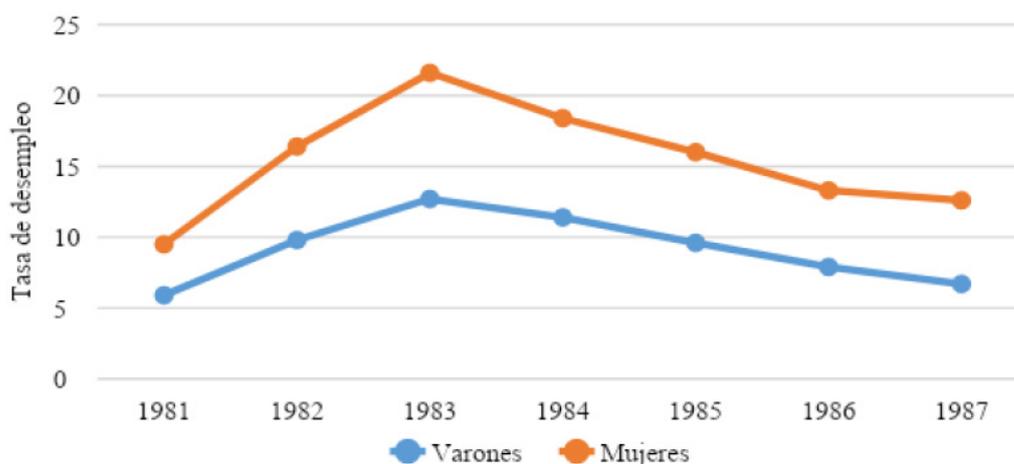
La recesión se produce en el marco de una crisis mundial que afectó particularmente a América Latina y tiene su desencadenante principal en el aumento de la tasa de interés por parte de la Reserva Federal de Estados Unidos (Ocampo et al., 2014). En este contexto Uruguay es uno de los más afectados. El país sostuvo en los años previos a la crisis una sobrevaloración de su moneda (el peso uruguayo) que, debido a las presiones inflacionarias desde Argentina y a una posterior apreciación del dólar, terminan en 1982 con una fuerte devaluación y caída del PBI. Entre 1981 y 1984 éste cae un 16%, acompañado de una disminución similar de las inversiones y un aumento del endeudamiento externo. En este período se constata una baja del nivel de actividad, un aumento de la desocupación (15,4% en 1983) y una nueva caída del salario. El salario real en 1984 representaba un 53% de su nivel en 1961 y entre los años 1981-1984 el salario real cae un 25%. Los sectores más fuertemente afectados por la crisis fueron la manufactura, la industria de la construcción y el sector público.

En este contexto, la presencia de las mujeres en el mercado de trabajo resulta relevante, incluso considerando que su incremento es observado en etapas anteriores al surgimiento de dicha crisis. A finales de la década del sesenta, se había iniciado en Uruguay una nueva etapa económica caracterizada por la apertura al mercado internacional y el abandono de las políticas proteccionistas e industrialistas que se promovieron desde 1930. El desarrollo de un modelo orientado a las exportaciones no tradicionales, en contexto de flexibilización y precarización del mercado de trabajo, había generado un crecimiento de la oferta laboral muy fuerte desde 1970 y es reflejo, fundamentalmente, del incremento de las tasas de actividad de las mujeres. Los procesos de ajuste económico, crisis financieras, caída del salario real y recesiones económicas prolongadas obligaron cada vez más a las mujeres y jóvenes a emprender actividades económicas fuera del hogar. Aquellas actividades que acogieron mayoritariamente a las mujeres a partir de 1980, fueron justamente las menos impactadas por la crisis instalada en esa década, como es el caso del sector servicios; en tanto, las actividades desarrolladas en el sector industrial, principalmente tomadoras de mano de obra masculina, fueron las que mayor impacto recibieron de la recesión económica (Bértola y Ocampo, 2012).

Gráfico 9. Tasa de actividad por sexo, 1970-2010

Fuente: elaboración en base a Fleitas y Román (2010) para 1970-1986 y ECH para 1986-2010

La llegada de la crisis de los años ochenta impacta significativamente en el mercado laboral de varones y mujeres, con un incremento del 50% del desempleo para ambos sexos. Tal desempeño negativo no tiene un correlato en la voluntad de participación que se manifiesta en la tasa de actividad; particularmente las mujeres mantuvieron una tendencia al alza de su participación en el mercado laboral, más allá de su efectiva inserción al mismo. Este resultado se contrapone al planteo teórico según el cual las mujeres constituirían un ejército de reserva utilizado por la economía en momentos de crecimiento, para controlar el incremento de salarios y despidos en momentos de recesión o crisis para descomprimir la economía. La teoría feminista marxista apunta a una salida de las mujeres del mercado de trabajo cuando la actividad económica se contrae, cosa que no sucede en el Uruguay en esta crisis, si bien se mantiene la doble jornada laboral, con el trabajo productivo y reproductivo en manos de las mujeres, mayoritariamente.

Gráfico 10. Tasa de desempleo por sexo, 1981-1987

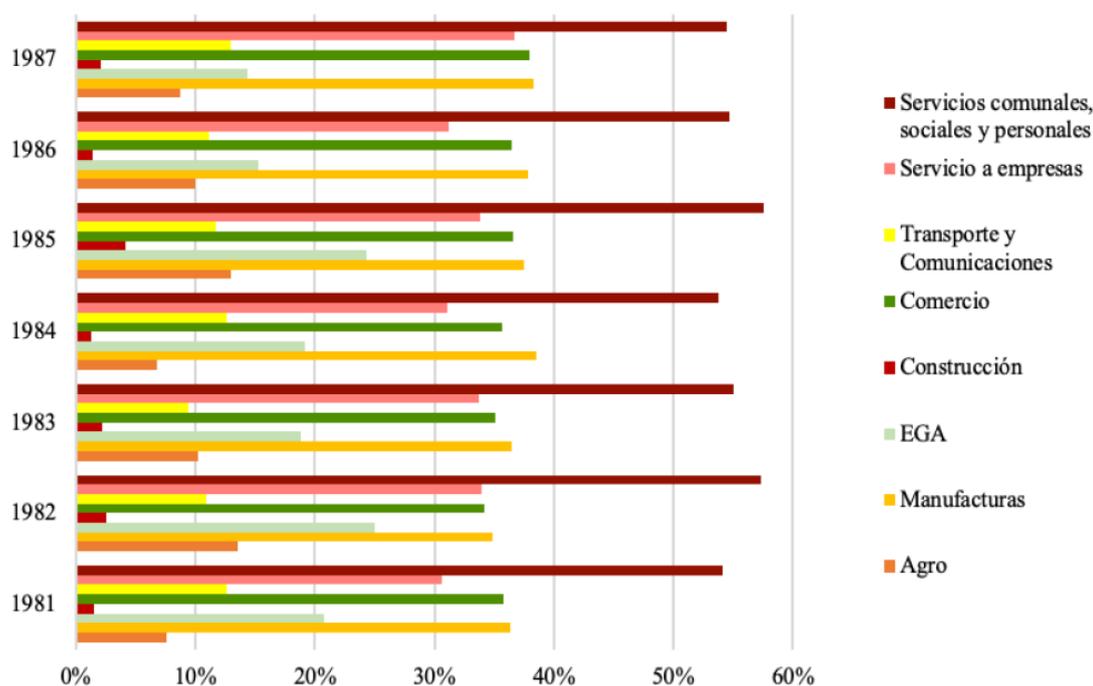
Fuente: elaboración en base a ECH.

La salida de la crisis, cuyo punto más bajo fue el año 1983, estuvo acompañada por una disminución más acentuada y rápida de la desocupación de las mujeres. Este comportamiento diferenciado entre ambos sexos se explica por el incremento del sector de los servicios en el contexto de un acelerado proceso de desindustrialización del país. La presencia de las mujeres en este sector constituye uno de los

factores relevantes para explicar su permanencia en el mercado de trabajo y el efectivo incremento de su tasa de empleo en el período analizado.

Esta presencia mayoritaria de las mujeres en el sector de los servicios, en particular en los personales, sociales y comunales, confirma la hipótesis sobre la existencia de una categorización de las ocupaciones “femeninas” y “masculinas” que atraviesa el mercado laboral. De acuerdo a esta idea la sociedad impondría barreras culturales a la incorporación de las mujeres en algunas categorías, normalizando su presencia en otras. Por lo tanto, la mayor presencia de las mujeres en el mercado laboral también depende de la demanda diferencial que estas categorías tienen. En el contexto de la crisis ocurrida a inicios de la década del ochenta se habría generado una demanda mayor en aquellas actividades feminizadas, promoviendo con ello un incremento en las tasas de empleo de las mujeres, en contraste con lo ocurrido en las tasas de empleo de los varones.

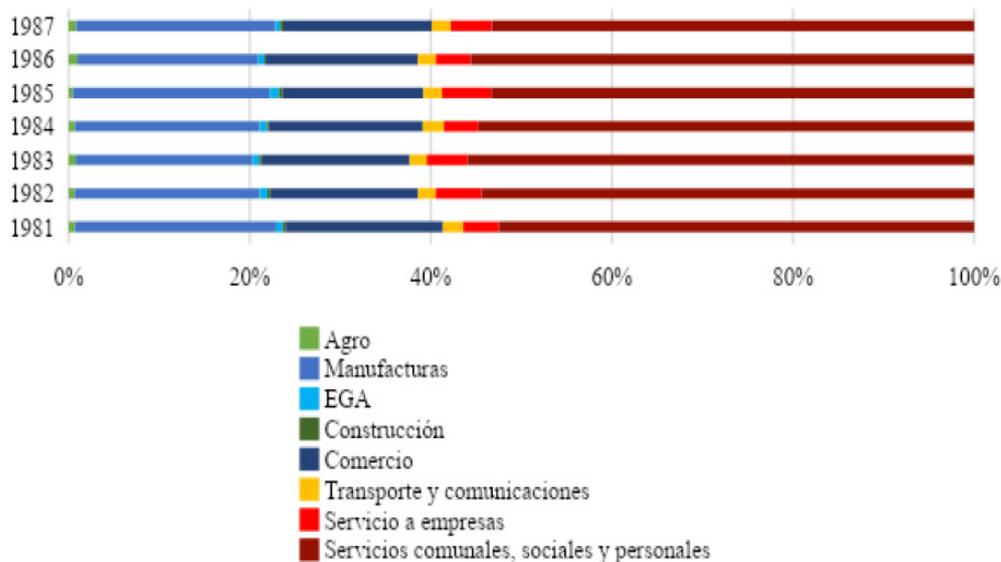
Gráfico 11. Índice de distribución



Fuente: elaboración en base a ECH

De acuerdo a estos resultados, la presencia de las mujeres es mayoritaria en el sector de los servicios, tal como se había adelantado y haciendo extensivo esto a su participación en el sector del comercio y los servicios a empresas. Pero no debe desestimarse tampoco la participación de las mujeres en el sector industrial en estos años. En tal sentido, puede unirse esta explicación a lo ocurrido en el contexto de la anterior crisis económica analizada donde la participación de las mujeres en el sector industrial creció en el marco de un desarrollo de la industria tradicional. En los años ochenta, si bien las industrias frigorífica y textil habían perdido su preponderancia en el conjunto del sector, fueron sustituidas por otras empresas industriales también intensivas en el uso de mano de obra. Desde la década de los setenta, el incremento de industrias procesadoras de materias primas, como la industria láctea, la industria pesquera y la industria del cuero, reorientaron la utilización de mano de obra a sus sectores y en ellos las mujeres también tuvieron una presencia en ascenso y, si bien nunca pudieron considerarse la fuerza de trabajo mayoritaria, sí son considerados dentro de las industrias feminizadas. Sí es importante destacar que, en el caso de esta nueva crisis, la presencia de las mujeres en la industria se mantiene relativamente constante, a diferencia de lo ocurrido en los años treinta donde la fuerza de trabajo de las mujeres fue creciente en el sector como forma de abaratar costos laborales.

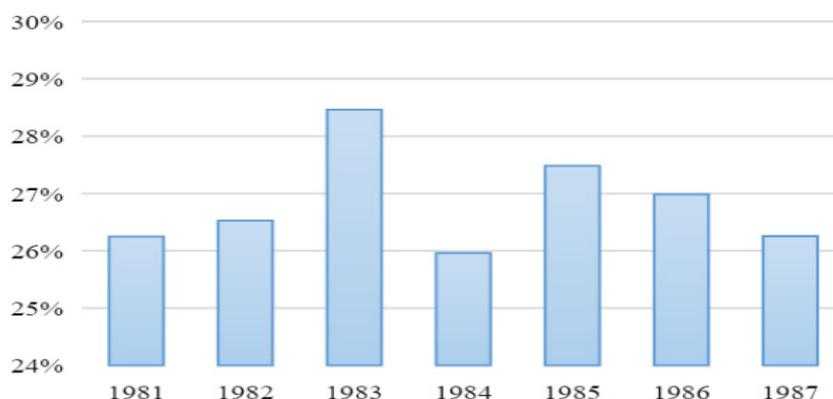
Gráfico 12. Índice de concentración



Fuente: elaboración en base a las ECH.

Si consideramos sólo la distribución básica de la economía en sus tres grandes sectores, comprobamos que las mujeres ocupan un 80% de su fuerza de trabajo en el sector terciario en este período. Para explicar la feminización de este sector, además de considerar la retracción del sector secundario, debe mencionarse el incremento del nivel educativo de la población uruguaya y en especial de las mujeres. Si bien en el contexto latinoamericano Uruguay siempre destacó por los tempranos logros educativos, en este período se observa un incremento de la presencia de mujeres educadas y jóvenes en el mercado laboral (Espino y Leites, 2008), lo que sería consistente con su capacidad de inserción en un sector que requiere, en general, un uso de las habilidades intelectuales por encima de las manuales. No obstante, también es cierto que, en este escenario de crisis, los servicios personales y sociales fueron los que tuvieron una mayor presencia de las mujeres. Este sub sector no destaca por hacer un uso intensivo de la mano de obra calificada, lo que subraya la subutilización de la formación existente en el mercado de trabajo y la ineficiencia que ellos significa para el conjunto de la economía.

Gráfico 13. Índice de disimilitud

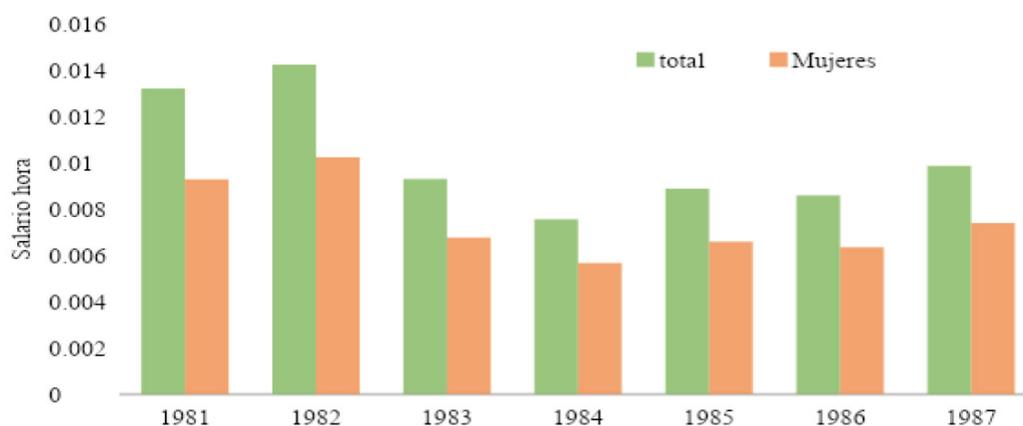


Fuente: elaboración en base a las ECH.

Los resultados indican que, en promedio, el 25% de las mujeres debieron moverse al interior del mercado de trabajo para alcanzar una reducción significativa de las diferencias de género en este período (Gráfico 13). Si bien no parece ser una cifra significativa, al considerar el conjunto de la estructura productiva del país, debe considerarse que la diversificación global de actividades no es tan amplia como en otras economías, tanto de la región, como a nivel general. Sin embargo, sí da cuenta de un aspecto relevante, que es la presencia de las mujeres en todos los sectores, aunque en algunos de ellos sea claramente minoritaria como es el caso de la industria de la construcción o el sector agrario. La respuesta a la crisis en el año 1983 muestra un fuerte incremento en el índice de disimilitud, que puede ser interpretado como una respuesta inmediata a la crisis utilizando fuerza de trabajo flexible, como la de las mujeres, en los sectores en los que menos afectó la crisis tal como se describió anteriormente.

Otro de los factores explicativos para la presencia de las mujeres en el mercado de trabajo durante las crisis es el vinculado a la retribución de la mano de obra. De acuerdo a la hipótesis de sustitución, explicitada en el marco teórico, el uso de la fuerza de trabajo de las mujeres estaría explicado por el lado de los empresarios, por una búsqueda de abaratar costos de producción con salarios de menor valor. Por otro lado, esta idea presupone que el incremento en la participación de las mujeres dentro del mercado de trabajo es con el objetivo de complementar los ingresos de los hogares, los que disminuirían como producto de la pérdida de trabajo o la reducción salarial de los varones ocupados, generando así el efecto “trabajador adicional” (added worker effect).

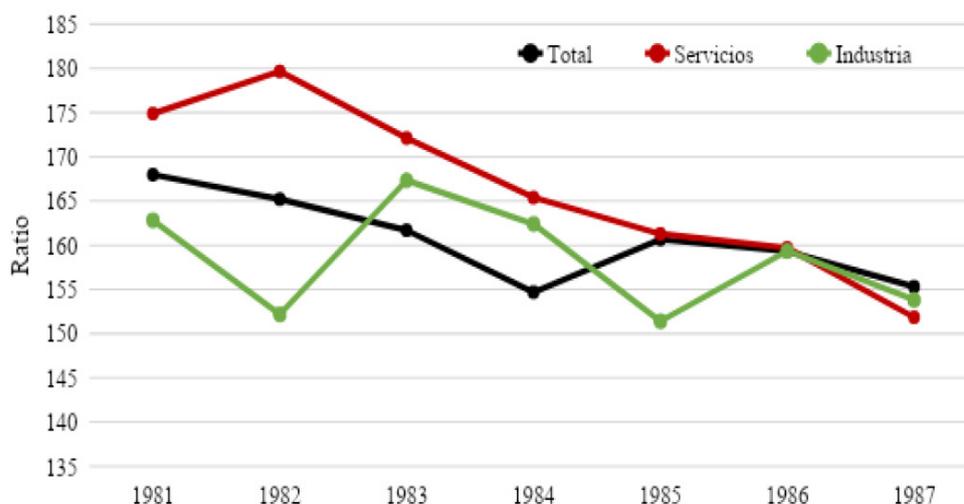
Gráfico 14. Evolución del salario hora 1981-1987 (Pesos de 1968)



Fuente: elaboración en base a las ECH.

Aplicar este supuesto implica asumir que el hombre es el proveedor principal dentro del hogar y que el salario de la mujer es complementario. Sin embargo, esta no puede ser una afirmación contundente si se considera que las mujeres ingresaron en la década del setenta en el mercado de trabajo y no se retiraron del mismo. Más allá de las valoraciones sociales y culturales en torno al trabajo de la mujer y su rol en el hogar, los datos confirman que en esta crisis el salario de las mujeres se mantuvo por debajo del promedio salarial; pero también que los niveles salariales generales tuvieron una caída más pronunciada a partir de 1982, que la observada en el salario de las mujeres, lo que confirma que el salario de los varones fue el que sufrió un mayor impacto.

Estos resultados pueden ser confirmados por la evolución de la brecha salarial en igual período. A nivel general, la brecha salarial de género tiene una tendencia decreciente, que estaría explicada por la pérdida salarial de los varones en mayor medida que la pérdida en el salario de las mujeres. En tal sentido, se fortalece la hipótesis de que las mujeres están sustituyendo a los varones en este contexto de crisis, contribuyendo al abaratamiento de los costos buscado por las empresas.

Gráfico 15. Ratio salarial entre varones y mujeres, 1981-1987 (Pesos de 1968)

Fuente: elaboración en base a las ECH

Estos resultados se fortalecen si son observados de acuerdo a las ramas productivas en las que la presencia de las mujeres es relevante. Por un lado, el sector industrial tiene, en promedio, una leve tendencia decreciente en esta brecha salarial, lo cual sugiere la sustitución de mano de obra de varones por mujeres en coyunturas adversas. Si bien este sector presenta una disminución de los salarios de los varones a las mujeres, la tendencia en el mediano plazo acompaña lo que ocurre en los demás sectores. Esto se explica por un deterioro de las condiciones productivas de la industria y un intento sostenido de abaratamiento de costo por las dificultades para mantener niveles de competitividad regional e internacional debido a su dependencia tecnológica.

Si en cambio analizamos el sector de los servicios, el cual destaca por la presencia mayoritaria de las mujeres en su fuerza de trabajo, se observa una caída sostenida de la brecha salarial, siendo esta explicada en mayor medida por la pérdida salarial de varones, antes que por una mejora en los salarios de las mujeres. Debe considerarse que paralelamente a la feminización de la rama, el sector experimenta un deterioro de sus condiciones laborales, en especial en materia salarial; condiciones de precariedad y flexibilización laboral que son más frecuentes en los sectores en los que se concentran las mujeres.

6. Crisis de los 2000

Luego de un período de crecimiento durante la década del noventa, en 1999 la economía uruguaya comenzó a sufrir los efectos de una crisis financiera y bancaria que afectaba a toda la región, principalmente a Argentina. La crisis se desarrolló en un contexto de alzas de las tasas de interés a nivel mundial, caída de los precios de los productos exportables y nuevo aumento de los precios del petróleo. La profunda recesión de Argentina en el año anterior afectó al sector exportador uruguayo (ya que éste era, junto con Brasil, su principal comprador) y al turismo. La corrida bancaria que se produjo en 2002 dejó sin reservas al Banco Central en Uruguay (BCU). La economía entró en recesión con una caída del PIB del 17,5% entre 1998 y 2002 y una inflación del 25%. La crisis impacta en un fuerte aumento de la pobreza para la mayor parte de la sociedad y en particular entre los trabajadores asalariados. Se alcanza la mayor tasa de desocupación anual registrada (17%) y los ingresos de los hogares caen un 20% entre 1998 y 2002. (Amarante y Arim, 2005) (Bucheli y Furtado, 2004).

La salida de esta crisis tuvo repercusiones importantes en el mercado de trabajo, explicado en gran medida por los cambios ocurridos en la estructura productiva. Durante la fuerte contracción de la economía, las empresas ajustaron su estrategia a la inversión en tecnología, ahorradora de mano de obra, lo que la diferencia de anteriores períodos. Esto aumentó el peso relativo de sectores intensivos en capital, en detrimento de los sectores intensivos en mano de obra. Los principales sectores que lideraron la recuperación económica fueron el agropecuario y la industria manufacturera. No obstante, el sector de los servicios comunales, sociales y personales, así como el sector comercio en general tuvieron una

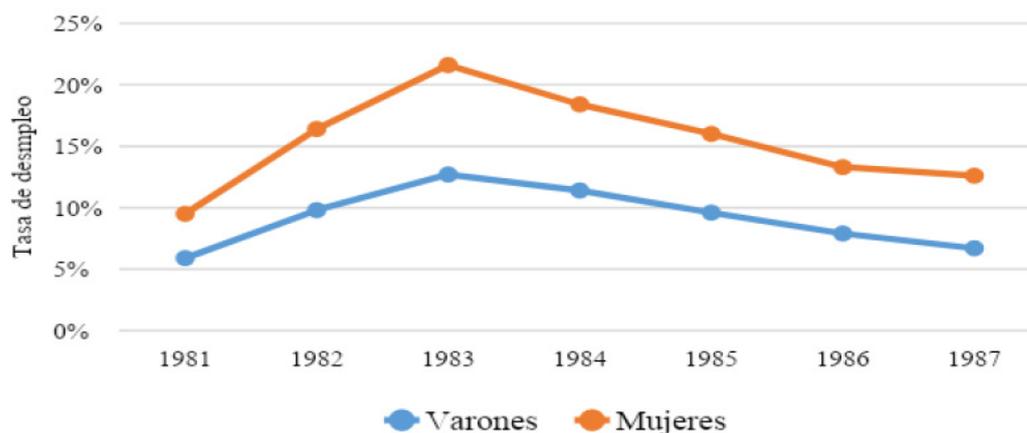
relevante recuperación en materia económica y, con ello, se generó un fuerte incremento de la mano de obra; para el año 2007 el sector de los servicios ocupaba casi el 60% de los trabajadores (Perazzo, 2008).

El empeoramiento de las condiciones laborales y, fundamentalmente, de los ingresos, constituyó uno de los aspectos más destacados en la coyuntura asociada a la crisis financiera del 2002. La magnitud de este impacto fue aún mayor, en la medida que las condiciones de desregulación y flexibilidad del mercado laboral ya se habían iniciado en la década precedente. Como resultado, las condiciones de deterioro del mercado laboral no fueron tan abruptas como las observadas en la crisis anterior pero sí mucho más persistentes. A partir del último año de crecimiento del PIB, en 1998, las condiciones laborales para varones y mujeres fueron paulatinamente empeorando. Sin embargo, son nuevamente las mujeres quienes tienen un peor desempeño, partiendo de un nivel de desocupación mayor al observado en los varones.

La tasa de desocupación tuvo un incremento persistente desde 1998 alcanzando un promedio del 17% para ambos sexos en el 2002, si bien las mujeres mostraron las tasas más elevadas. Pese a que la caída fue pronunciada, la recuperación de la economía no demoró y a ésta la acompañó un aumento en el empleo que ya para el año 2005 alcanzó los niveles observados antes de la crisis.

La tasa de empleo de los varones, asociada al ciclo económico, se recupera a partir de 2003 aunque muestra un menor dinamismo que la tasa de empleo de las mujeres. En términos de desempleo, la evolución de la tasa fue similar para varones y mujeres durante la crisis económica, pero luego la caída ha sido más sostenida para las mujeres.

Gráfico 16. Tasa de desempleo por sexo, 1998-2006



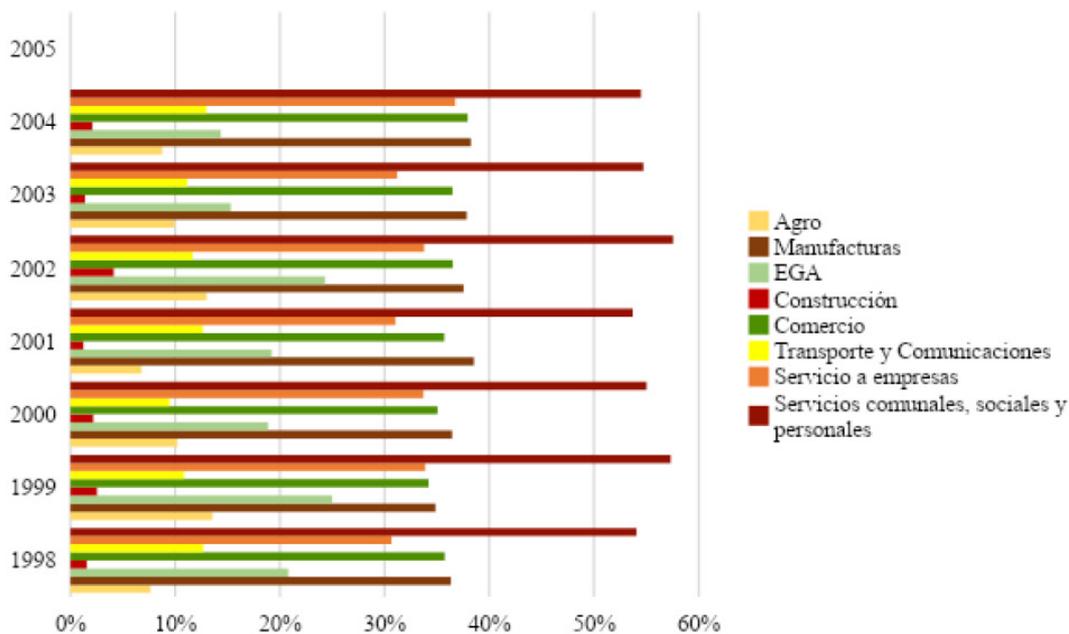
Fuente: elaboración en base a las ECH.

La tasa de desocupación de las mujeres era de 13 puntos porcentuales en 1998. Esta cifra superó el 20% en el momento más complejo de la crisis, en el 2002, siendo éstas las que más vieron afectado su desempeño en el conjunto de la fuerza de trabajo. Una vez que ésta alcanza su punto máximo, la recuperación va a ser más lenta en este período, lo que da cuenta de una persistencia de la crisis en el mercado de trabajo por más tiempo que en el período anterior.

Con respecto a la permanencia de las mujeres en el mercado de trabajo, los datos confirman que éstas no desertaron del mercado laboral, pese a que las condiciones se tornaron desfavorables. En tal sentido, la hipótesis del trabajador desalentado vuelve a ser desestimada, ya que la ocupación de las mujeres ha crecido a un ritmo mayor que la de los varones durante el período.

Sí cobra vigor la hipótesis de segregación dentro del mercado de trabajo, comprobándose una profundización de esta tendencia. Las ramas más feminizadas siguen siendo las de servicios sociales y personales, donde más de la mitad de los ocupados son mujeres. El índice de distribución da cuenta en este período de un fortalecimiento en la presencia de las mujeres dentro del sector de los servicios y, en particular, dentro de los servicios comunales, sociales y personales. Esta crisis del 2002 deterioró especialmente la estructura del mercado laboral. En este contexto, la informalidad, la precariedad y la flexibilización laboral fueron fenómenos destacados en la economía del país. Y es precisamente el sector de los servicios el que más incorpora estas características.

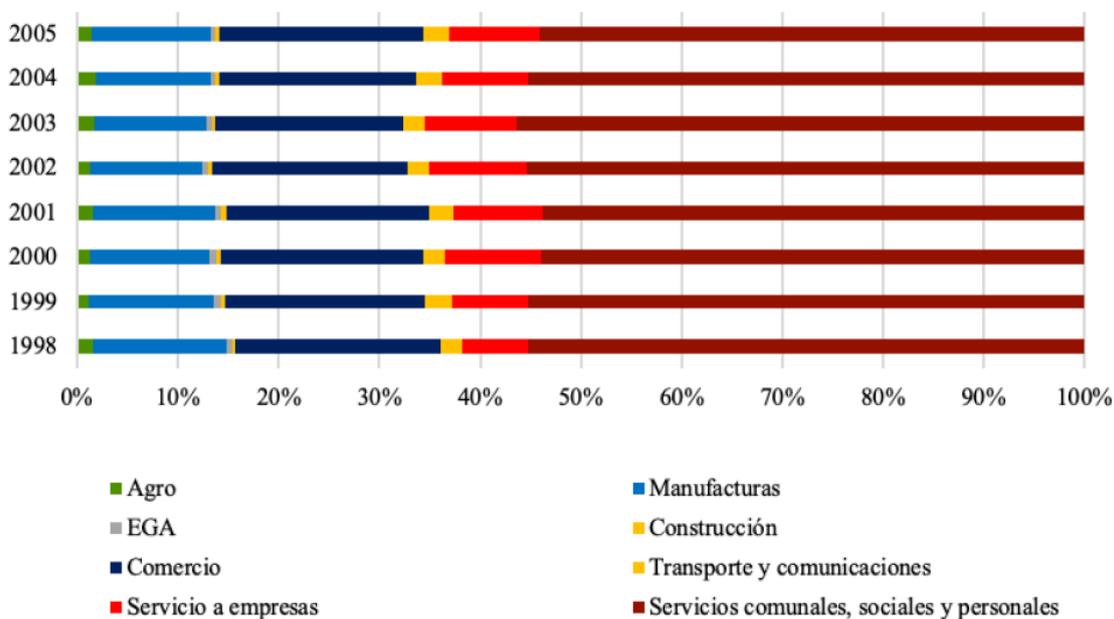
Gráfico 17. Índice de distribución



Fuente: elaboración en base a las ECH.

Una vez más, en materia de concentración de las mujeres dentro de las ramas de actividad, destaca su fuerte presencia en el sector de los servicios. Sin embargo, en esta nueva crisis resalta el hecho de que disminuye la participación de las mujeres dentro del sector de la industria manufacturera. Esto se debe, no sólo a un incremento de su participación en un sector creciente de la economía como es el de los servicios, sino especialmente a una reducción de la industria manufacturera en su conjunto. El proceso de desindustrialización al que asiste el Uruguay durante los años noventa tiene como resultado una disminución de su peso relativo en el mercado laboral y particularmente en los puestos de trabajo ocupados por mujeres. Considerando que este grupo es el que muestra más dificultades para acceder a puestos de trabajo en el sector secundario, es lógico su retroceso.

Gráfico 18. Índice de concentración

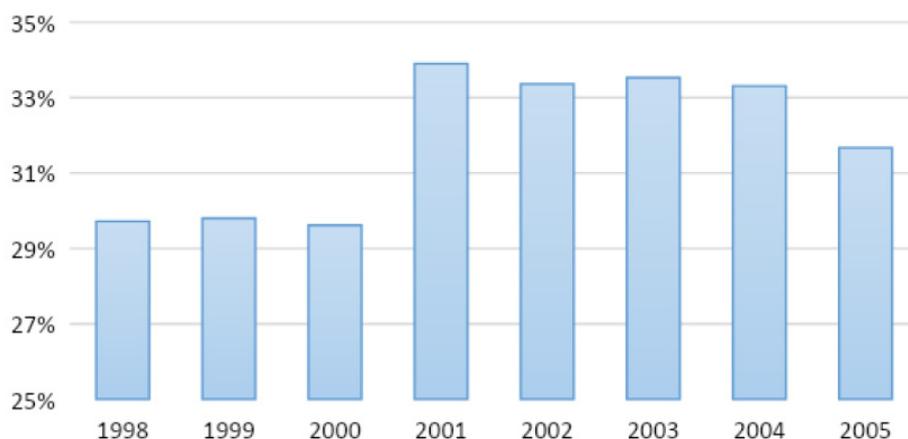


Fuente: elaboración en base a las EC

Finalmente, un aspecto destacado para este período en relación a la participación desigual de varones y mujeres, es el resultado que se observa en la medida resumen de segregación ocupacional. Los resultados obtenidos, para esta última crisis, en el índice de disimilitud dan cuenta de un empeoramiento en la participación de las mujeres.

Estos resultados indican que, en promedio, casi el 35% de las mujeres debieron moverse al interior del mercado de trabajo para alcanzar una reducción significativa de las diferencias de género en este período. Especialmente desde que se instala la crisis económica en el país, a partir del 2001, las mujeres se concentran en un menor número de actividades dentro del mercado de trabajo, con independencia de la reducción global de las actividades productivas.

Gráfico 19. Índice de disimilitud

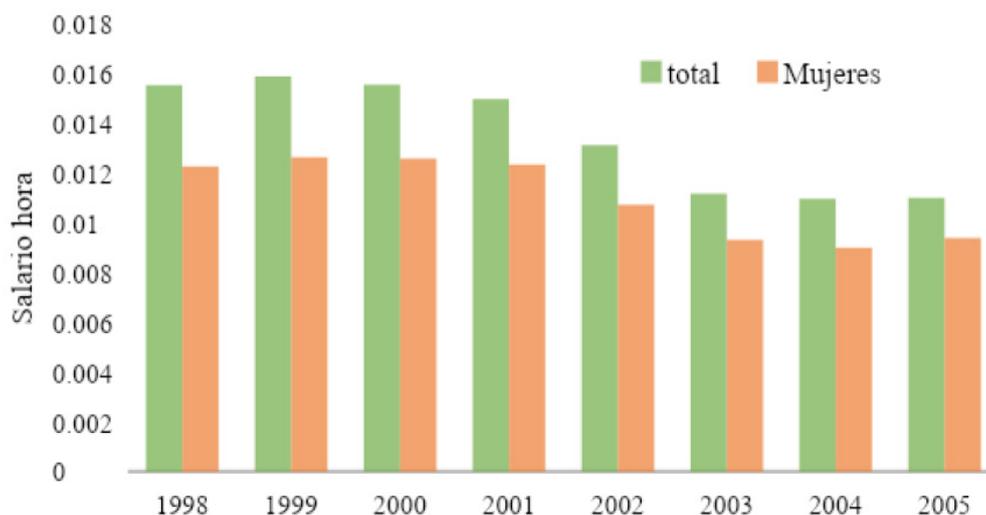


Fuente: elaboración en base a las ECH.

En materia de ingreso, entre 1998 y 2005, el salario de las mujeres correspondía a un 71% del salario percibido por los varones para todo el período.

En el contexto de esta crisis, con la contracción de la economía entre 1998-2002 la caída del salario real fue también importante, aunque de menor magnitud que en la anterior. Para cuando se inicia la recuperación, sin embargo, los salarios reales continuaron cayendo, mostrando una recuperación mucho más lenta para varones y mujeres. En materia de desigualdad salarial, en este período se observa una reducción de la brecha, pero esta tendencia responde, principalmente, a un peor desempeño de los salarios masculinos con respecto al salario de las mujeres.

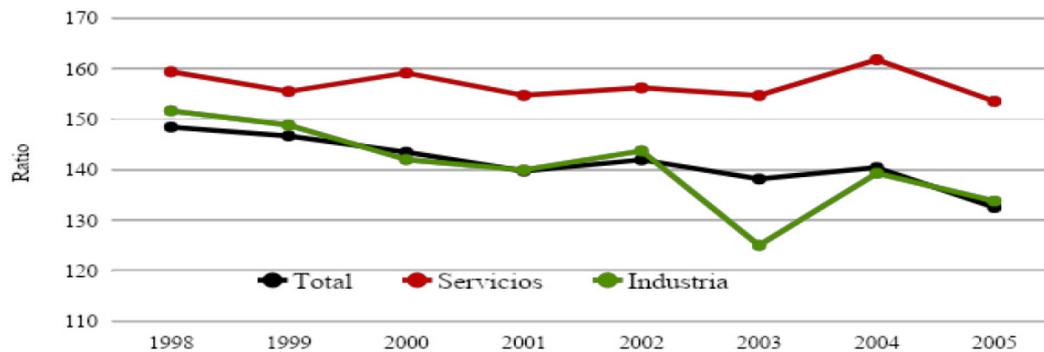
Gráfico 20. Evolución del salario hora, 1998-2005 (Pesos de 1968)



Fuente: elaboración en base a las ECH.

Si se analizan algunos sectores en particular, se observa que la industria acompañó la tendencia decreciente de la brecha salarial de género a nivel general, en un contexto donde la ya mencionada inversión en tecnología reduce el número de trabajadores totales. Si se eliminan puestos de trabajo mejor pagos de la industria y aumenta el sector servicios, la brecha salarial se reduce por el pasaje de varones de sectores mejores pagos a peores pagos. En este período, si bien las mujeres no se retiraron del mercado de trabajo, sí tendieron a concentrarse aún más en otros sectores intensivos en mano de obra y con salarios deprimidos, como el sector servicios, donde la brecha salarial no cayó.

Gráfico 21. Ratio salarial entre varones y mujeres, 1998-2005 (Pesos de 1968)



Fuente: elaboración en base a las ECH

El sector servicios llama especialmente la atención ya que la brecha salarial muestra que el salario de las mujeres se ubica en un 60% con respecto al de los varones, sin grandes modificaciones para el período. Este resultado, unido al incremento de la mano de obra dentro del sector y en particular en los rubros servicios comunales, sociales y personales, permite suponer que la demanda de mano de obra se orientó hacia las mujeres y en puestos de trabajo de menor calificación. Tal preferencia dentro de la fuerza de trabajo, en un sector históricamente feminizado, se sustenta en un claro abaratamiento de los costos por parte de las empresas al contratar mujeres con salarios significativamente más bajos.

7. Conclusiones

Aun tomando en consideración que la incorporación de las mujeres al mercado laboral ha sido uno de los cambios más significativos en el mercado laboral en las últimas cuatro décadas, éstas alcanzaron una tasa de actividad que escasamente supera el 50%. Los varones, por su parte, han mantenido históricamente una participación que ronda el 70-80%. Por tanto, todavía queda mucho margen de participación de las mujeres en la fuerza de trabajo para reducir la persistente brecha de género en el mercado laboral.

De los resultados obtenidos puede confirmarse que una de las principales transformaciones que ha tenido la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo es su permanencia. A diferencia del desempeño laboral mostrado durante las crisis de los años treinta, donde las mujeres ingresaban al mercado de trabajo como mano de obra complementaria y abaratadora de costos, para salir del mismo una vez que se recuperaba la economía y también los salarios; las dos últimas crisis económicas muestran que las mujeres ya no contraen su participación, sino que persisten en su intento de insertarse en el mercado como trabajadoras permanentes. Respecto a la participación, debe distinguirse, en estas dos últimas crisis, el comportamiento de las tasas de actividad y las tasas de ocupación. En este sentido la hipótesis del trabajador añadido, desde la perspectiva de la oferta de mano de obra, puede comprobarse en la medida que las mujeres muestran una mayor propensión a integrarse al mercado de trabajo. Sin embargo, aunque las mujeres incrementan su tasa de actividad en forma constante desde mediados de la década de 1970, durante las crisis ellas son las más afectadas por la desocupación.

Por otro lado, respecto al efecto sustitución, se observa en las dos últimas crisis analizadas una clara segmentación del trabajo, concentrándose las mujeres en sectores feminizados que sufrieron menos impacto económico. En este sentido, la mayor integración de las mujeres al mercado de trabajo

acompañó cambios a nivel de la estructura productiva, donde crecen los sectores que ocupan mano de obra femenina, pero también una serie de cambios vinculados a las decisiones de las mujeres en la forma en que se articula la esfera del hogar y del trabajo, que no son objeto específico de este trabajo pero que parecen ser irreversibles.

Si comparamos la distribución de las ocupaciones de las mujeres en las distintas crisis, podemos notar también diferencias, aunque no tan determinantes. En la década del treinta, si bien no se dispone de información de la ocupación de las mujeres en las distintas ramas, pudo comprobarse un crecimiento de su participación en el sector frigorífico pese a no ser un espacio altamente feminizado. Para la crisis de principios de los ochenta y la del 2002, por el contrario, se profundiza la segmentación del mercado de trabajo, en particular debido a su concentración en el sector servicios personales y sociales.

Desde el punto de vista de las remuneraciones, las tres crisis implican fuertes caídas salariales. Pero en este contexto de pérdida de poder adquisitivo de los salarios, la brecha salarial entre varones y mujeres no se profundiza y, por el contrario, disminuye. En la década del treinta, el proceso de industrialización que se instrumentó como salida a la crisis, no requirió una permanencia de la mano de obra barata de las mujeres y el incremento de éstas en el mercado de trabajo fue puntual. En las crisis de los ochenta y la de principios del siglo XXI, la caída de la brecha salarial se da como parte de una tendencia que abarca todo el período, pero además particularmente se acelera en estas etapas por caída de los salarios masculinos y cambios en sus formas de inserción en el mercado de trabajo. La crisis del siglo XXI en Uruguay, se enmarca, además, en un desplazamiento de la mano de obra hacia actividades de menor remuneración y calificación.

Como resultado global, creemos que las crisis continúan siendo una coyuntura propicia para que las mujeres se integren en un mayor número al mercado de trabajo. Tal integración ha estado siempre acompañada por una depreciación del salario real y una apuesta por el abaratamiento de la fuerza de trabajo, al contratar mano de obra peor remunerada, principalmente de mujeres. Sin embargo, el avance histórico en este proceso de participación, pese a las condiciones adversas, ha generado cambios significativos en el conjunto del mercado de trabajo ya que las mujeres lograron ganar espacios de permanencia dentro del mismo.

Queda mucho camino para recorrer en este aspecto, ya que estos aparentes resultados positivos en materia de equidad en la participación, esconden aspectos negativos que deben ser corregidos. Uno de los elementos que requiere una rápida atención es el análisis de la calidad de los puestos de trabajo dentro del sector servicios, tratando de identificar si las mejoras de equidad en participación están más vinculadas al descenso de los salarios masculinos que a una aparente mejora en términos del salario de las mujeres. Esto nos remite al planteo de las feministas marxistas al exponer cómo las mujeres se constituyen en un ejército de reserva para contener el incremento de los salarios en aquellos ámbitos hacia donde se expande la actividad económica.

Bibliografía

Amarante, V., & Arim, R. (2005). El mercado laboral: cambios estructurales y el impacto de la crisis, 1986-2002. En Uruguay: empleo y protección social de la crisis al crecimiento. (pp. 39–138). Santiago: Oficina Internacional del Trabajo.

Bertino, M., Bertoni, R., Tajam, H., & Yaffé, J. (2001). La larga marcha hacia un frágil resultado. 1900-1955. El Uruguay del siglo XX. La economía, 9-55.

Bértola, L.; Isabella, F. y Saavedra, C. (2014) El ciclo económico de Uruguay, 1998-2012. DT No. 33. Universidad de la República (Uruguay). Facultad de Ciencias Sociales.

Bértola, L. and Ocampo, J. A. (2010) Desarrollo, vaivenes y desigualdad. Una historia económica de América Latina de la independencia. Madrid: Secretaria General Iberoamericana.

Bértola, L. (2016) El PIB per cápita de Uruguay 1870-2015: una reconstrucción. [en línea]. Montevideo. Udelar. FCS-UM. PHES, 2016. Documentos de Trabajo On Line / FCS-PHES, 48.

Bértola, L. (1991). La industria manufacturera uruguaya, 1913-1961: un enfoque sectorial de su crecimiento, fluctuaciones y crisis (No. 338.4/B54i).

Bruegel, I. (1979): “Women as a reserve army of labour: a note on recent British experience”, *Feminist Review* n. 3, pp. 12-23.

Bucheli, M., & Furtado, M. (2004). Uruguay 1998-2002: ¿quiénes ganaron y quiénes perdieron en la crisis? (Vol. 1). Retrieved from <http://www.bcu.gub.uy/Comunicaciones/Jornadas de Economía/iees03j3280804.pdf>

Camou, M. (2010). Las instituciones del mercado de trabajo en dos ramas de la industria uruguaya, 1900-1960. Tesis de doctorado. Universidad de la República (Uruguay). Facultad de Ciencias Sociales.

Espino, A. y Azar, P. (2007). Cambios de la política económica desde una perspectiva de género: de la sustitución de importaciones a la apertura económica. 1er Congreso Latinoamericano de Historia Económica, Montevideo.

Espino, A., & Leites, M. (2008). Oferta laboral femenina en Uruguay: Evolución e Implicancias 1981-2006 (Serie de documentos de trabajo No. DT07008).

Fleitas, y Román, C. (2010) "Evolución de La Población Económicamente Activa En El Siglo XX: Un Análisis de La Estructura Por Sexo, Edad y Generaciones." Boletín de la Asociación Uruguaya de Historia Económica 9: 41-64.

Gálvez, L; Rodríguez Moroño, P. (2013). La desigualdad de género en las crisis económicas. *Cip, Materials*, 7.

Jacob, R. (1984). Crisis y mercado de trabajo: una aproximación a la problemática de los años veinte y treinta. Serie de investigaciones No. 16. Montevideo: Ciedur.

Johnson, J. L. (1983): "Sex Differentials in Unemployment Rates: A Case for No Concern", *Journal of Political Economy* n. 91 (2), pp. 293-303.

Martín Román, A., & Morale De Blas, A. (2002). Oferta de trabajo y desempleo en Europa: el caso de las mujeres. *Revista de Estudios Europeos*, 30, 23-41.

Maubrigades, S. (2021) Tiempo de crisis, tiempo de mujeres. La participación laboral de las mujeres entre 1908 y 1937 en Uruguay. Artículo presentado en el XIX Congreso Internacional de AHILA. 23 al 27 de agosto.

Maubrigades, S. (2018) Las mujeres en el mercado de trabajo en América Latina durante el siglo XX: un análisis comparado de la tasa de actividad, sus factores explicativos y su impacto en la brecha salarial [en línea] Tesis de doctorado. Universidad de la República (Uruguay). Facultad de Ciencias Sociales.

Maubrigades, S. (2002) "Mujeres en la industria: un enfoque de género en el mercado". Tesis de maestría, Universidad de la República (Uruguay). Facultad de Ciencias Sociales. Unidad Multidisciplinaria.

Milkman, R. (1976): "Women's Work and Economic Crisis: Some Lessons of the Great Depression", *Review of Radical Political Economics* n. 8 (1), pp. 71-97.

Miller, J. A. (1990): "Women's Unemployment Pattern in Post-War Business Cycles: The Gender Segregation of Work and Deindustrialization", *Review of Radical Political Economics* n. 22 (4), pp. 87-110.

Mira, N. S. (2016). Los efectos de la crisis económica en la brecha salarial, 32-67. Retrieved from https://ddd.uab.cat/pub/poncom/2016/2016/171695/saldurcri_a2016p32iSPA.pdf

Ocampo, J. A., Stallings, B., Bustillo, I., Velloso, H., & Frenkel, R. (2014). La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica. Cepal.

Perazzo, I. (2008). Evolución de las principales variables del mercado laboral: 1996-2007 (Documentos de trabajo No. DT08/08). Montevideo.

Rubery, J. y Tarling, R. (1982): "Women in the recession", en D. Currie y M. Sawyer (eds.), *Socialist Economic Review*. Londres, Merlin Press.

EL ROL DE LA HISTORIA ECONÓMICA EN LA FORMACIÓN DE LOS PROFESORES DE HISTORIA EN EL URUGUAY: PRIMERAS APROXIMACIONES A UN DEBATE NECESARIO*

RETO BERTONI**

PABLO VALLEJO***

Resumen

Este trabajo discute el papel de la historia económica en la formación de los profesores de historia en el Uruguay, y esboza algunas de sus implicancias en términos de las prácticas docentes en la enseñanza media. A partir del análisis de contenido de los planes y programas de formación docente, se constata un déficit en la formación económica e histórico-económica. Este déficit determina un sesgo en las preferencias docentes hacia otras especializaciones de posgrado, cuya oferta ha sido creciente en los últimos años y, además, conlleva una práctica docente marcada por el papel secundario de los contenidos de historia económica así como su “dilución” justificada por una visión totalizante de la historia. Sin embargo, la alta demanda constatada entre los profesores por diversas iniciativas de formación en historia económica implementadas en el pasado reciente, pone de manifiesto la necesidad de generar un diálogo interinstitucional que permita acercar la historia económica a los profesores de manera más profunda y sistemática. De concretarse, esto puede generar una mejora de la enseñanza de la disciplina en educación media, a la vez que promover un mayor acercamiento entre la historia económica y la historia “a secas”, que facilite el mutuo enriquecimiento de las prácticas docentes e investigativas.

Palabras clave: historia económica, formación docente, Uruguay

Abstract

This research note discusses the role of economic history in the education of history teachers in Uruguay, and outlines some of its implications in terms of teaching practices in secondary education. From the content analysis of teacher education plans and programs, a deficit in economic and historical-economic training is found. This deficit determines a bias in teachers' preferences towards other postgraduate specializations, whose supply has increased in recent years. Furthermore, it entails a teaching practice characterized by the secondary role of economic history contents, as well as its “dilution”, justified by the adoption of a totalizing vision of history. However, the high demand found among teachers by several training initiatives in economic history recently implemented, highlights the necessity of generating an inter-institutional dialogue that allows teachers to approach economic history in a more profound and systematic way. This would certainly result in an improvement in teaching the discipline in secondary education, and, simultaneously, it would generate a greater rapprochement between economic history and “plain” history, which would facilitate the mutual enrichment of teaching and research practices.

Keywords: economic history, teacher education, Uruguay

* Una primera versión de este trabajo se presentó en las XIV Jornadas de Investigación en Historia Económica, organizadas por la Asociación Uruguaya de Historia Económica (AUDHE), los días 5 y 6 de agosto de 2021. Agradecemos los comentarios recibidos por los participantes.

** Programa de Historia Económica y Social, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar. reto.bertoni@cienciassociales.edu.uy.

*** Programa de Historia Económica y Social, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar. pablo.vallejo@cienciassociales.edu.uy.

1. Introducción

Los procesos económicos constituyen una parte central de la vida social; en consecuencia, sin desmedro de otras disciplinas y especializaciones, la economía y la historia económica deben tener un espacio importante en la formación de los profesores de historia. Sin embargo, a nivel nacional puede constatarse una débil presencia de dichos contenidos en el currículum del profesorado, así como una vinculación decreciente de los docentes de historia con las opciones de posgrado en historia económica. Este documento discute las razones que subyacen a la situación planteada, y sugiere algunos mecanismos para fortalecer la formación histórico-económica de los docentes.

El primer apartado analiza las razones por las cuales, en nuestro país y en el mundo en general, la historia económica se ha constituido como un campo de estudio divergente del espacio académico de la historia “a secas”. En segundo lugar, se discuten las implicancias de este divorcio disciplinar en la formación de los profesores de historia y en la historia enseñada en educación media. En tercera instancia, se pone la lupa en la presencia de los profesores de historia en la Maestría en Historia Económica de la Universidad de la República (UDELAR), presentando evidencia que da cuenta de su creciente distanciamiento respecto a esta especialización de posgrado. Finalmente, a partir de constatar la existencia de una demanda insatisfecha de formación en la disciplina, se esbozan algunas acciones emprendidas en el pasado reciente y se plantean propuestas de futuro, que procuran acercar la historia económica a los profesores y, de esa manera, contribuir a generar más y mejor enseñanza de la disciplina en la enseñanza media.

2. El divorcio entre la historia económica y la historia “a secas” en el Uruguay

El papel relativamente marginal de la historia económica en el currículum del profesorado en historia es multicausal, coadyuvando a ello factores epistemológicos e institucionales. Entre los primeros, se identifica el diferente sustrato epistemológico de la historia económica y la historia “a secas”, que tiende a hacer de la primera una rama de la economía e inclina progresivamente a la historia hacia las humanidades. A nivel institucional, se observa un distanciamiento de largo plazo entre las comunidades académicas de historiadores y profesores de historia por un lado, y de historiadores económicos por otro.

2.1. La divergencia epistemológica

Un primer factor, de carácter disciplinar y global que contribuye a explicar este “divorcio”, radica en las epistemologías subyacentes a la historia y la economía, y su impacto por añadidura en la Historia Económica. Cortés Conde (1989) expresa este concepto del siguiente modo:

La historia económica ha vivido, vive aún, la ambigüedad de tratar con dos disciplinas bastante disímiles. Mientras que la economía utiliza un método hipotético deductivo, suponiendo la reiteración de ciertos comportamientos, la historia –se dice– trata de casos únicos, irrepetibles, y por ello no puede formular predicciones (p.21).

En esta tradición ontológica “a caballo” entre disciplinas, la historia económica ha oscilado entre dos extremos a lo largo de su desarrollo. En el primero de ellos, constituye una rama de la historia, en tanto estudia una parcela de la sociedad en su dimensión de largo plazo (Schumpeter, 1975; Cipolla, 1991; Pierre Vilar, 1997). Para el segundo polo, la historia económica es una rama de la economía, en cuanto utiliza el pasado como fuente de evidencia empírica para la construcción y validación de modelos teóricos (Solow, 1975; Tortella, 1995).

Esta dicotomía, presentada aquí de manera simplificada y caricaturesca, se profundizó en las últimas décadas debido a las transformaciones experimentadas por el conocimiento disciplinar. Por un lado, hubo una mayor profesionalización y sofisticación metodológica de la historia económica, en muchos casos de la mano de su integración a los departamentos de economía. Paralelamente, la historia “a secas” vivió su propia metamorfosis: la concepción de la historia total prevaleciente hasta los años ochenta, entró en crisis, emergiendo una fragmentación del objeto de estudio, un cambio de escala en el análisis, y un giro hacia lo cultural en las temáticas¹, acercándose a disciplinas como la antropología y la lingüística. De esta manera, al mismo tiempo que la historia económica ganaba entidad y profesionalización como

¹ Podemos señalar, en este sentido, diversidad de enfoques: microhistoria, historia de género, nueva historia política, historia conceptual, entre otras.

disciplina distinta a la historia, esta última viraba hacia las humanidades (Dosse, 2006; Iggers, 1998; Artola, 2016).

2.2. La divergencia institucional

La creciente brecha epistemológica en términos de objeto y método entre la Historia “a secas” y la Historia Económica ha contribuido, naturalmente, a un alejamiento institucional. Tanto a nivel nacional como internacional, desde la década del noventa se constata un distanciamiento entre los ámbitos donde se enseña e investiga en ambas disciplinas. Al respecto, Bértola (2000) sostiene que:

Los departamentos de Historia han tendido a depurarse de todo lo que explícitamente tenga que ver con Economía, y cuando trabajan con temas económicos se preocupan de bajarle el perfil para no ser objeto de evaluación en función de criterios académicos que no se comparten (p.33).

En Uruguay, las especializaciones más habituales del plural quehacer historiográfico, son el centro de actividad del Instituto de Historia de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Además, existen otros ámbitos de producción académica y oferta de posgrados, como ser: el Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales, el Archivo General de la Universidad, el Instituto de Historia de las Ideas de la Facultad de Derecho, y los departamentos o facultades de ciencias humanas de las universidades privadas (CLAEH, UCUDAL, UM). Más allá de su creciente especificidad, entre estas instituciones existen sinergias e interacciones que derivan en el desarrollo de actividades conjuntas de distinto calibre². La creación de la Asociación Uruguaya de Historiadores (AUDHI) en el año 2015, surgió “de la firme convicción de que dicha asociación constituirá un ámbito tanto de legitimación de la actividad profesional, como de reunión e intercambio de ideas entre personas e instituciones dedicadas a la investigación histórica”³.

Por su parte, la producción académica sobre historia económica en las últimas tres décadas se ha concentrado, progresivamente, en el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración (IECON), y en el Programa de Historia Económica y Social de la Facultad de Ciencias Sociales (PHES), nucleándose ambas comunidades en la Asociación Uruguaya de Historia Económica (AUDHE)⁴. En perspectiva de larga duración, ambas instituciones han tenido un perfil fuertemente orientado a la investigación, con escaso anclaje en la enseñanza. Los ámbitos tradicionales de desempeño en este aspecto han sido la Maestría en Historia Económica, algunas asignaturas de la Licenciatura en Economía y, más recientemente, la Licenciatura en Desarrollo. También, de forma paralela a su inserción en la enseñanza de grado universitaria, se han desarrollado experiencias de formación de formadores en cooperación con la Asociación de Profesores de Historia del Uruguay. Las demandas emergentes del ejercicio de transposición didáctica en estos distintos ámbitos han llevado, asimismo, a la conformación de espacios de reflexión respecto a la enseñanza de la historia económica en el seno de AUDHE.

3. Las implicancias sobre el papel de la historia económica en la formación docente y en la enseñanza media

¿Cuál es el lugar de la formación docente en historia en el entramado institucional anterior? Si bien Uruguay tiene la particularidad de nuclear la formación docente fuera de la órbita universitaria, históricamente han existido fuertes vasos comunicantes entre la formación de profesores y la comunidad de la historia “a secas”. Muchos de los principales historiadores nacionales, de distintas generaciones, tienen el profesorado como formación de grado. Del mismo modo, un porcentaje significativo del cuerpo docente del profesorado de historia trabaja en el ámbito universitario o ha recibido formación de posgrado en historia, o disciplinas afines, en alguna de las ofertas existentes en el país, y en algunos casos en el exterior.⁵

En contraste, la presencia de profesores especializados en historia económica dentro de la formación docente es casi nula. Si bien varios profesores de historia han sido parte del plantel docente tanto del

2 Un ejemplo notorio es la Maestría en Historia Política, coorganizada por varias de estas instituciones.

3 Extractado del sitio <https://audhi.jimdo.com/>. Consultado el 19/8/2021.

4 Esto no es óbice para que historiadores de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación participen activamente de AUDHE, aportando también a su construcción, pero se trata de vínculos individuales más que institucionales.

5 En particular, destaca la Maestría en Historia Rioplatense, en el marco de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la UDELAR.

PHES como del área de historia económica del IECON, sus trayectorias académicas han discurrido fuera del ámbito de la formación docente. Esta baja participación tiende, además, a decrecer, en cuanto se ha dado un enorme incremento y diversificación de la oferta de posgrado en historia en los últimos años⁶. La constatación anterior es un síntoma claro de que el desarrollo académico de la historia económica en nuestro país ha transcurrido sin vasos comunicantes con la formación docente, de manera que el divorcio epistemológico e institucional constatado entre la historia “a secas” y la historia económica, tiene un colateral en la formación docente.

El análisis de los planes de estudio del profesorado de historia refleja este distanciamiento. De la comparación del plan 2008 con el plan 1986, surge que se reforzó la formación en investigación, historiología e historia del arte, con la creación de nuevas asignaturas y su reorganización. Sin embargo, no se incorporó economía o historia económica en el currículum como asignatura específica, ni se profundizó o modernizó la presencia de estos contenidos, a tono con los paradigmas y desarrollos conceptuales actuales. Los conceptos estructurantes del campo de la historia económica, como ser, pequeña y gran divergencia, economía malthusiana, crecimiento económico moderno y sus determinantes, primera y segunda globalización, las principales escuelas de pensamiento contemporáneo en la disciplina (por ejemplo: cliometría, neo institucionalismo, neo estructuralismo) no están presentes en los programas oficiales de formación docente⁷.

El avance en la profesionalización de la formación docente en los últimos 15 años, mediante la reforma de los planes de estudio, la realización de concursos de efectividad, la creación de un subsistema propio de posgrados y formación continua en el marco del Instituto de Perfeccionamiento y Estudios Superiores (IPES), y la proyectada Universidad de la Educación, no ha implicado cambios en cuanto a la formación en historia económica. De este modo, los futuros docentes se forman en una historia económica no actualizada conceptual ni metodológicamente, y anclada en marcos historiográficos que conciben a los procesos económicos como subsumidos dentro de una “historia total” (escuela de los Annales, estructuralismo, marxismo)⁸. Así, se aprende una historia económica fuertemente descriptiva, poco vinculada a la teoría económica, deficitaria en el manejo de conceptos y procedimientos propios de una concepción contemporánea de la disciplina, y con una didáctica poco específica⁹.

El escenario no es muy diferente en la Licenciatura en Historia de la Facultad de Humanidades, que ofrece un único curso de economía como asignatura opcional, con un componente fuerte de historia económica del Uruguay.

La escasez de contenidos económicos e histórico económicos en la formación del profesorado es, además, un rasgo que se auto refuerza en el largo plazo. Por un lado, los estudiantes ingresan a formación docente con escasos conocimientos sobre el tema, y con una estructura de preferencias sesgada hacia otro tipo de contenidos en función de la formación recibida en enseñanza media (historia política, historia reciente, historia social, historia de género, historia del arte). En los institutos de formación docente, a su vez, se profundiza este tipo de enfoques y temáticas, lo que a su vez determina un campo esperable de trayectorias académicas futuras a nivel de posgrado, y refuerza ciertas inclinaciones hacia la historia enseñada en educación media.

6 A la oferta pionera de la Maestría en Historia Rioplatense y el Doctorado en Historia (FHUCE), se han agregado las siguientes formaciones: Maestría Bimodal en Estudios Latinoamericanos (FCS), Maestría en Estudios Latinoamericanos (FHUCE), Maestría en Historia Política (coorganizada por ICP-FHUCE-AGU), Maestría en Historia (UM), Maestría y Especialización en Arte y Patrimonio (CLAEH), Maestría en Didáctica de la Historia (CLAEH, IPES). Asimismo, los posgrados en educación han crecido y diversificado su oferta.

7 Lo mismo puede decirse respecto a otras carreras, como la Licenciatura en Historia o la Licenciatura en Relaciones Internacionales. En esta última, si bien se incluyen cursos de economía en el plan de estudios, las unidades curriculares de historia conservan la centralidad de los aspectos políticos y, en especial, bélicos y diplomáticos, cuya jerarquización en la formación actual puede ser debatida.

8 En materia económica, los programas analíticos hacen referencias recurrentes a figuras como Ernest Labrousse, Jacques Le Goff, Fernand Braudel, Pierre Vilar, Eric Hobsbawm, Edward Thompson o Perry Anderson. No hay mención, sin embargo, a figuras de la talla de Jeffrey Williamson, Douglas North, Daron Acemoglu, Deidre McCloskey, Thomas Piketty, Kenneth Pomeranz o Bengt-Ake Lundvall, que encarnan paradigmas más modernos en la disciplina. Paralelamente, son escasas las referencias a autores locales y regionales que han contribuido de manera relevante al desarrollo de la disciplina, o a los manuales de historia económica utilizados en los cursos de grado a nivel universitario.

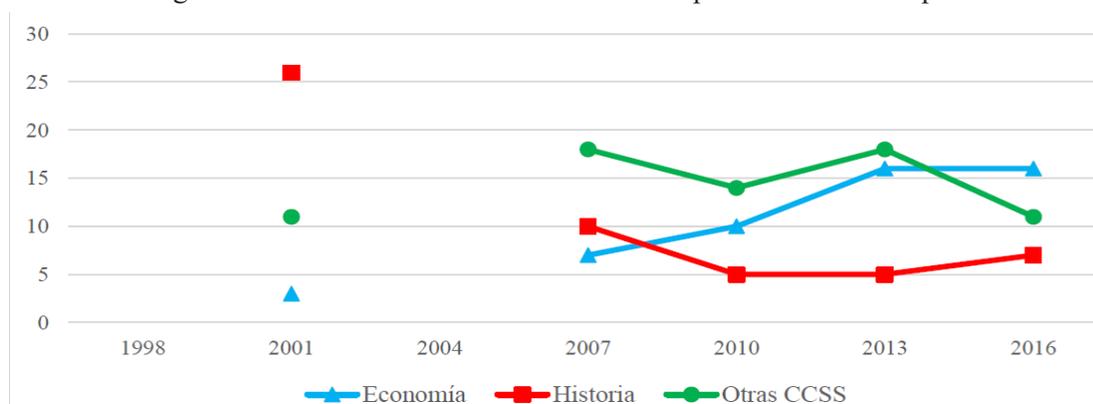
9 No se trabaja exhaustivamente la presentación y lectura de indicadores, mediante gráficos y cuadros estadísticos. Naturalmente, quedan totalmente excluidas herramientas más sofisticadas, como los modelos econométricos.

En consecuencia, a nivel de enseñanza media, los contenidos de historia económica están presentes bajo una concepción no actualizada. La ausencia de especialistas en la disciplina en la confección de los programas de enseñanza media y en el cuerpo docente de formación en educación, las carencias en la formación docente recibida, sumado a las dificultades que presenta el aprendizaje de temas económicos para los estudiantes de enseñanza media¹⁰, coadyuvan en un abordaje panorámico y superficial de los temas, distante de las nuevas corrientes teóricas e interpretaciones, con escaso fundamento en la teoría económica, y deficitario trabajo metodológico con recursos didácticos específicos. En ocasiones, los docentes evaden discrecionalmente el tratamiento de ciertos temas por no haberlos estudiado en su formación de grado y no sentirse solventes. Asimismo, encuentran serias dificultades para actualizarse y aprender la historia económica de forma autodidacta, debido a la especificidad del vocabulario y a los conocimientos previos de economía que requieren los textos de la disciplina.

4. Los profesores de historia y la Maestría en Historia Económica

Paralelamente a todo lo señalado, la multiplicación de las opciones de posgrado vinculadas a la formación en historia y ciencias de la educación, competitivas con la historia económica, ha generado un retroceso en cuanto a los profesores de historia que optan por especializarse en esta disciplina. El Gráfico 1 pone de relieve este proceso al mostrar que, partiendo de niveles muy elevados, generación tras generación los profesores de historia han tenido una tendencia decreciente en los ingresos a la Maestría en Historia Económica. La contracara de este proceso ha sido el incremento de los economistas matriculados, cambiando así la estructura de la matrícula por formación de grado. Estos procesos ponen de manifiesto que el divorcio epistemológico e institucional entre la historia y la historia económica, antes analizado, tiene su correlato en las preferencias de las nuevas generaciones ante la historia económica como disciplina.

Gráfico 1. Ingresos a la Maestría en Historia Económica por carrera/área de procedencia



Fuente: Base de datos de la coordinación del PHES y datos proporcionados por la Prof. María Camou. Para las ediciones 1998 y 2004 no se pudo hacer la desagregación de los ingresos por carrera de origen.

Naturalmente, el cambio en el perfil de los ingresos conlleva modificaciones en los egresos por área de procedencia. El Cuadro 1 muestra que a través de las diferentes generaciones, los profesores de historia egresados de la maestría han disminuido tanto en términos absolutos como relativos, siendo nula o muy baja su titulación en las últimas ediciones. Del mismo modo, la eficiencia terminal, medida a partir de la tasa de egreso, presenta entre los profesores de historia guarismos inferiores a los correspondientes al conjunto de la respectiva generación.

¹⁰ Economía tiene poca y reciente presencia en la enseñanza media, y ha tenido enormes dificultades de consolidación institucional (sin inspección, sin un profesorado propio). Solamente se dicta en tercer año de bachillerato en administración de educación técnico profesional, y en tercero de los bachilleratos social humanístico y social económico de educación secundaria.

Cuadro 1. Egresos de la Maestría en Historia Económica

Generación	Egresos totales (1)	Egresos profesores de historia (2)	% egresos Prof. historia sobre el total (2/1)	Tasa egreso global (%)	Tasa egreso entre los Prof. historia (%)
1998	10	5	50	29,4	s/d
2001	3	1	33,3	7,5	3,9
2004	2	1	50	5,3	s/d
2007	3	0	0	8,3	0
2010	8	1	12,5	27,6	20
2013	9	0	0	23	0
2016	7	1	14,3	22,5	14,3

Fuente: Base de datos de la coordinación del PHES y datos proporcionados por la Prof. María Camou

La presencia decreciente de los profesores de historia en los ingresos y egresos de la maestría, así como su menor eficiencia terminal en relación a otras carreras de procedencia, reflejan la magnitud del desafío académico que implica el cursado de la Maestría en Historia Económica para los docentes de historia. Con escasos conocimientos previos de economía, deben enfrentarse a una disciplina que perciben como completamente nueva y desligada de sus saberes previos, lo que puede derivar en menor matriculación, rezago o deserción. La estructura curricular de la Maestría en Historia Económica condensa este estado de cosas; ante la diversidad de trayectorias académicas previas en la enseñanza de grado, ofrece un conjunto de cursos de carácter propedéutico (Matemática, Análisis Económico, Historia Económica Descriptiva) que buscan contribuir a la inserción de los no economistas y subsanar ciertos déficits de su formación de grado, imprescindibles para hacer frente al cursado posterior. Esto implica un reconocimiento tácito acerca de la epistemología de la historia económica y su distanciamiento conceptual e institucional con la formación de grado en historia.

5. Ante este escenario, ¿qué se ha hecho y qué se puede hacer? Un bosquejo de propuestas para integrar la historia económica a la formación docente

A pesar de la dinámica de alejamiento antes señalada, la historia reciente no ha estado exenta de incipientes esfuerzos y valiosas experiencias en el camino de tender puentes y generar sinergias entre la historia “a secas” y la historia económica, en el marco de la formación de los profesores de historia.

Ya en la última década del siglo pasado, el PHES convenió con el entonces Consejo de Educación Técnico-Profesional, la realización de cursos de historia económica para profesores de enseñanza media dependientes de dicho Consejo. Y, en las últimas dos décadas, la Asociación de Profesores de Historia del Uruguay (APHU), ha generado instancias de intercambio académico en los congresos de historia, invitando a investigadores que cultivan la historia económica a participar de los mismos. Pero el mayor esfuerzo por contribuir a la formación de los profesores de historia en historia económica se ha concretado en la organización de cursos –e incluso ciclos de cursos– que han tenido una enorme convocatoria, generando un estrecho vínculo entre la APHU y el PHES¹¹. No obstante, en buena medida estos vasos comunicantes tienen un fuerte componente de informalidad y su cuidado y arropamiento depende de vínculos personales, más que de una clara estrategia de las instituciones para desarrollarse. En consecuencia, para los actores relevantes –los profesores de historia– la posibilidad de acercarse a la historia económica sigue siendo difícil, más allá del extraordinario esfuerzo de APHU y el compromiso del colectivo del PHES en la UDELAR.

La alta demanda por parte de los profesores de historia respecto a estas iniciativas de formación en historia económica, implementadas al margen de la rigidez y exigencias que conlleva el cursado de una maestría, pone de manifiesto la necesidad de generar un diálogo interinstitucional que permita acercar la historia económica a los profesores e historiadores de manera más profunda y sistemática, redundando

¹¹ Las iniciativas más recientes han sido los siguientes cursos: Desarrollo Económico Mundial en los siglos XX y XXI (2021); Historia Económica de América Latina desde 1930 hasta nuestros días (2020); Módulo de Historia Económica, dictado por el PHES en el marco de la oferta de Educación Permanente (2018); El último ciclo de la economía uruguaya en perspectiva histórica (2018); El desarrollo económico de Uruguay en perspectiva histórica (2015).

en una mejora de la enseñanza de la disciplina en educación media, y en un mutuo enriquecimiento de las prácticas docentes e investigativas.

En este sentido, los caminos a recorrer pueden ser variados: ajustes en la grilla curricular de la formación docente; modificaciones en los programas de las asignaturas que permitan la incorporación transversal de la historia económica, superando una concepción compartimentada del conocimiento; flexibilización de la formación docente que habilite al cursado de asignaturas de historia económica fuera de los ámbitos institucionales de formación docente; convenios entre los agentes involucrados (la APHU, institutos de investigación en historia económica, Consejo de Formación en Educación) que permitan la sistematización de una propuesta de cursos, adaptada a los requerimientos de los docentes demandantes.

En cualquier caso, la concreción de alguna de estas alternativas requiere una presencia más activa de la comunidad vinculada a la historia económica en tareas de enseñanza, extensión y otras formas de divulgación, que trasciendan la lógica prevaleciente centrada en la investigación. El nuevo Estatuto del Personal Docente (EPD) en la Universidad de la República ofrece un escenario mucho más adecuado para pensarse en términos de integralidad de las funciones inherentes a la labor docente.

Bibliografía

Artola, M. (2016): Nuevas formas de enseñar historia económica en los grados de Estudios Internacionales. En: AAVV (2016): Nuevas perspectivas en la investigación docente de la historia económica. Universidad de Cantabria

Badía Miró, M et al (2014): Adquisición y evaluación de competencias transversales en el Grado de ADE a través de la Historia Económica. Ponencia presentada en XI Encuentro de Didáctica de la Historia Económica (A.E.H.E). Santiago de Compostela, 26 y 27 de junio de 2014

Bértola, L. (2000): Historia Económica y Economía: reflexiones sobre objeto y método. En: Bértola, L. (2000): Ensayos de Historia Económica: Uruguay en la región y el mundo. Cap. 1. Trilce. Montevideo

Bértola, L. (2000): La Historia Económica en Uruguay: desarrollo y perspectivas. En: Bértola, L. (2000): Ensayos de Historia Económica: Uruguay en la región y el mundo. Cap. 2. Trilce. Montevideo

Bourdé, G. y Martín, H. (1992): Las escuelas históricas. AKAL. Madrid.

Bustelo, F. (1998): Historia económica: una ciencia en construcción. Síntesis. Madrid

Camou, M. y Moraes, I (2000): Desarrollo reciente y perspectivas actuales de la Historia Económica en el Uruguay. Historia económica & Historia de empresas 1.1 (2000), pp. 77-109

Cortés Conde, R. (1989): Historia económica: nuevos enfoques. Revista Libertas VI: nº10. Instituto Universitario ESEADE

Cipolla, C. (1991): Entre la Historia y la Economía: Una introducción a la Historia Económica. Ed. Crítica

Dosse, F. (2006): La historia en migajas. De Annales a la "nueva historia". tr. Francesc Morató i Pastor, México, UIA-Departamento de Historia

Fontana, J. (1992): La Historia después del fin de la historia: reflexiones acerca de la situación actual de la ciencia histórica. Crítica. Barcelona

Iggers, G. (1998): La historiografía del siglo XX: desde la objetividad científica al desafío posmoderno. Idea books. Barcelona

Iggers, G. (2005): El giro lingüístico: ¿el fin de la historia como disciplina académica?, en Morales Moreno, L. G (compilador): Historia de la historiografía contemporánea; pp. 213-233; Instituto Mora, México, 2005

McCloskey, D. (1988): La retórica de la economía. España: Ariel. Edición en inglés 1985.

Misas Arango, G (2004): El campo de la economía y la formación de los economistas. Cuadernos de Economía, v. XXIII, nº 40, Bogotá, 2004, pp. 205-229

Pérez, C .et al (2016): La Historia Económica en los grados de Historia y Humanidades: ¿un reto pendiente? En: AAVV (2016): Nuevas perspectivas en la investigación docente de la historia económica. Universidad de Cantabria

Schumpeter, J. (1954): Introducción al análisis económico. FCE. México DF

Solow, R. (2006): Historia económica y economía. Revista Asturiana de Economía. nº37, pp.15-22. (traducción del original en inglés de 1975)

Tortella, G. (1995): Historia económica y teoría económica: un diálogo permanente. En: Estudios de

historia económica. n°2, pp. 143-159

Vilar, P. (1997): Pensar históricamente. Crítica. Barcelona

Fuentes

Plan de estudios del Profesorado de Historia (1986 y 2008)

Programas oficiales de las asignaturas del Profesorado de Historia. Planes 1986 y 2006

Programas oficiales de Historia, en el marco de la Dirección General de Educación Secundaria y la Dirección General de Educación Técnico Profesional

Base de datos sobre ingresos a la Maestría en Historia Económica, proporcionada por la profesora María Camou

Base de datos sobre egresos de la Maestría en Historia Económica, proporcionada por la asistente de coordinación Verónica Núñez.

THE EFFECTS OF TENURIAL CHANGE IN 19TH CENTURY SPANISH AMERICA AND NEW ZEALAND: A SEARCH FOR PARALLELS

RICHARD P. BOAST*

Resumen

Es posible identificar una creciente literatura especializada que compara y contrasta la historia económica moderna de Argentina y Uruguay, por un lado, y la de Australia y Nueva Zelanda, por otro. Esta literatura parte de la premisa de que los cuatro países eran sociedades de colonos en 1900, con economías basadas en la exportación de productos primarios a Gran Bretaña y dependientes de la inversión británica. También que en esa época fueron países con altas tasas de crecimiento y economías en rápido desarrollo. Este artículo sugiere que podría ser fructífero comparar Nueva Zelanda con otros países latinoamericanos porque Nueva Zelanda es diferente a Australia, en el sentido de que el pueblo indígena maorí ha sido durante mucho tiempo una presencia económica, política y cultural importante en Nueva Zelanda y sigue siéndolo en la actualidad, a diferencia de lo acontecido en el país vecino. Esta peculiaridad hace relevante comparar Nueva Zelanda con, por ejemplo, Chile, Guatemala y México. Este artículo también llama la atención sobre la relación entre el derecho y la historia económica, pero rechaza cualquier tendencia a vincular el crecimiento económico a los fundamentos supuestamente profundos o proto-capitalistas de la Common Law de origen angloamericano o de los sistemas de Derecho Civil de Europa Occidental y América Latina. En ambos casos, lo que realmente importa en términos de derecho no fueron las supuestas afinidades profundas entre los compromisos del derecho europeo y/o del Common Law con la libertad y la inviolabilidad de los contratos, sino que lo relevante fueron los estatutos específicos promulgados por legislaturas locales controladas por las élites que promulgaron leyes específicamente diseñadas para atraer inversión de capital y remodelar las tenencias colectivas existentes en materia de propiedad territorial. La importancia de la legislación es muy evidente en el caso de México (las leyes de Reforma), Centroamérica (las leyes cafetales) y en Nueva Zelanda (las leyes de tierras nativas de 1862 y 1865). La ideología que sustenta esta legislación, es decir, el capitalismo liberal, era en todos estos casos la misma. En general, el artículo apoya firmemente la comparación de las historias económicas de América Latina con las de Australia y Nueva Zelanda, pero sugiere que, dentro de ese marco comparativo, hay que tener en cuenta una serie de factores como la importancia política de los pueblos indígenas y en qué medida las políticas económicas liberales se vieron limitadas por otros compromisos políticos, como la creencia en las ventajas de la pequeña propiedad rural y de las explotaciones de tipo familiar.

Palabras clave: Sistemas de tenencia de la tierra, reformas liberales, pueblos indígenas, Nueva Zelanda, México y Centro América, abordaje comparativo, historia económica y jurídica.

Abstract

There is already a growing specialist literature that compares and contrasts the modern economic history of Argentina and Uruguay on the one hand and Australia and New Zealand on the other, starting from the premise that all four countries were settler societies as at 1900 with economies based on the export of primary products to Great Britain and dependent on British investment, and which all had generally high rates of growth and rapidly developing economies at that time. This article suggests that it might also be fruitful to compare New Zealand with other Latin American countries as well, because New Zealand is fundamentally unlike Australia in that the indigenous Maori people of

* QC, OMNZ, Professor, School of Law, Victoria University of Wellington, NZ. The author specialises in the legal history of New Zealand and in indigenous tenures, and has also taught legal history in Australia.

New Zealand have long been a significant economic, political and cultural presence in New Zealand and remain so today. That might mean that it could be instructive to compare New Zealand with, for example, Chile, Guatemala, and Mexico. This article also draws attention to the relationship between law and economic history, but rejects any tendency to link economic growth to the supposedly deep or proto-capitalist foundations of either Anglo-American Common Law or to the Civil Law systems of Western Europe and Latin America. In both cases, what really counted in terms of law was not these supposed deep affinities between European and/or Common law commitments to the freedom and sanctity of contracts, but rather specific statutes enacted by elite-controlled legislatures that enacted statutes (*leyes*) specifically designed to attract capital investment and remodel existing collective tenures. The importance of legislation is very apparent in the case of Mexico (the Reforma laws), Central America (*las leyes cafetales*) and in New Zealand (the Native Lands Acts of 1862 and 1865). The ideologies underpinning this legislation, i.e. liberal capitalism, were in all of these cases the same. Overall the article strongly supports comparing the economic histories of Latin America and Australia and New Zealand, but suggests that within such a comparative framework a number of factors must be kept in play, including the political importance of indigenous people and the extent to which liberal economic policies were restrained by other political commitments such as a belief in the benefits of small proprietors and family farms.

Keywords: Land tenure systems, Liberal reforms, indigenous people, New Zealand, Mexico and Central America, comparative approach, economic and legal history.

1. Introduction

As Mario Vargas Llosa has remarked, while Latin America is a projection of the Occident, it has also acquired a number of features peculiar to itself, which give it a distinctive character of its own: “sí, América Latina es una prolongación ultramarina de Occidente, que, desde la colonia, ha adquirido perfiles propios, los que, sin emanciparla del tronco común, le dan una personalidad diferenciada” (Vargas Llosa 2007: xxvi.). Similarly, New Zealand, likewise an overseas projection of Western Europe, has also acquired its own distinctive personality, in part because of a long history of engagement with an indigenous non-European culture, as is the case with many Latin American countries (in varying degrees).

In this paper I wish to focus on a so far little-noticed parallel between Spanish America and New Zealand: the revolutionary changes in land tenure that took place in the nineteenth century. In both Latin America and in New Zealand these changes had enormous consequences for indigenous communities. There are other parallels. Of course, that could be explored, such as the tendency of settler governments to conclude an array of treaties with indigenous communities, common to both New Zealand (Boast 2006) and Argentina (Levaggi, 2000). While there have been a number of interesting books which compare developments in this area within the related jurisdictions of the Common Law world (Banner 2007), there has not been, to my knowledge, any sustained discussion of parallels beyond this.

Apart from the fact that New Zealand academics do not, on the whole, read Spanish, there is one obvious reason for this gap in the literature. New Zealand, annexed by Britain in 1840, historically the youngest of the British settlement colonies, and the Spanish American republics differ from each other not only culturally, historically, and in language, but also because they belong to different legal families (Glenn, 2010). Spanish intellectual and cultural traditions in university-level studies in Roman and Canon law were soon established in the viceregal capitals (Tormo Camallonga, 2020). Countries such as Brazil, Chile, Argentina and Mexico belong to the modern Civil Law world – in fact Mexico and Brazil the two largest Civil law countries in the world, and today Argentina and Chile are both very prominent centres of Civil Law legal scholarship.

The key differences between the Civil law and Common law traditions are usually understood by comparative lawyers to include the importance of Roman law (pivotal in the Civil law, far less influential in the Common Law), the importance of legal codification in the 19th century in France, Spain, Germany and Italy (with Latin America following suit), the absence of a separate system of equity in the Civil

Law countries (Civil lawyers tend to be very puzzled by the Common law's distinctions between legal and equitable obligations), and distinct attitudes towards precedent and the relationship between courts and the legislature. The Common Law's emphasis on the role of the Courts as law-making bodies in their own right is largely absent, at least theoretically, in the Civil Law world. Modes of trial procedure and the organisation of the legal profession are also quite different.

New Zealand legal scholarship, for the most part, has developed within a context of the Common law world and takes its inspiration from centres of legal scholarship the United Kingdom and the USA. New Zealand law faculties do offer survey courses on the Civil Law, but these introductory courses in comparative law tend to concentrate on Germany and France. Spanish American legal traditions and styles of legal scholarship derive from France, Spain and Italy¹.

Common lawyers, then, and Civilians belong to distinct legal civilisations. New Zealand is definitely a part of the Common Law world. (Spiller, Finn and Boast 1995) Australian, English and Canadian caselaw is still routinely cited in the New Zealand courts (US caselaw far less so, however), and there is a strong sense of belonging to a shared legal family. Many areas of New Zealand private law, especially contracts and personal property, are very similar to English law, although other areas are more strongly affected by local statutes – examples being real property and the law of torts (*déli, delito*), the latter being very significantly by a statute-based system of accident compensation. New Zealand was the last major Common Law jurisdiction to abolish appeals to the Judicial Committee of the Privy Council in London, a step not taken until 2004, which also saw the establishment of the New Zealand Supreme Court as the highest court in the New Zealand legal hierarchy. This was quite a controversial step at the time. New Zealand also lacks a formal written constitution and the English theory of parliamentary sovereignty remains dominant in the country's political and legal traditions (administrative law, however, is highly developed), and as in England there is no civil code (*code civil/ Código civil*). On the whole when New Zealand lawyers look to overseas parallels to legal developments at home they have tended to look within the Common Law world, and indeed only to Canada, Australia and the United Kingdom, and not further afield².

2. Focusing the comparison between New Zealand and Spanish America

2.1. The classical comparison between Southern Settlers economies of Australasia and the River Plate countries

The term "Spanish" America is, of course, imprecise, and it is important to keep clearly in mind the differences between 'older' colonial countries (Cuba, Mexico, Guatemala, Chile) and countries dominated by comparatively recent immigration from Europe (Argentina, and Uruguay)³. Brazil, too, while long-settled, also received huge numbers of immigrants from Europe in the 19th century (as well as from other countries); Brazil, too, had its own liberal era but the Brazilian context is of course different in many respects, including very marked regional differences (Murilho de Carvalho (ed) 2012, Woodard 2009). In some respects, New Zealand is much closer to Uruguay and Argentina as a nineteenth-century settler colony than it is to, for example, Mexico or Costa Rica. In Australia and New Zealand the bulk of the modern population is descended from nineteenth-century European migration, from Spain and Italy in Uruguay and Argentina, and from the United Kingdom and Ireland in the New Zealand case⁴. There are many similarities between, for example, the development of Buenos Aires and Montevideo on the one hand and, for instance, and Melbourne and Auckland on the other, all four cities being largely built on 19th-century foundations and all four being significant ports specialising in the export of primary products and linked to their hinterlands by rail. Perhaps this might suggest that the comparative

1 One fascinating exception to that is the study of *derecho indiano*, still of great interest to specialists in Chile and other countries, a legal system which is unique to the Spanish world and appears to be of no interests to academics in France and Germany.

2 An exception is our electoral system, mixed-member proportional representation, or MMP, which has been borrowed from Germany

3 Of course, all Spanish American countries, including Cuba, the last Spanish American country to gain independence, have received substantial numbers of post-independence migrants from Spain, especially from Galicia and the Canaries.

4 There has been much more migration from southern Europe to Australia than there has been to New Zealand.

‘quadrilateral’, could be expanded to take in southeastern Brazil (São Paulo, Paraná, Santa Catarina, and Rio Grande do Sul.) So a comparative political and economic history of Australia, New Zealand, southeast Brazil, Uruguay, and Argentina is another potential project.

The similarities between the Río de la Plata countries and Australia and New Zealand have already been noted in a number of detailed studies (Álvarez, Bértola and Porcile, 2007). These are richly suggestive studies, taking their starting-point from the fact that as at circa 1900 the relative positions of the four countries in the global economy were roughly the same, while since then there have been marked divergences between New Zealand and Australia on the one hand and Uruguay and Argentina on the other. On the other hand, there are also some parallels between ‘old’ Spanish American countries such as Chile, Costa Rica, and Mexico with New Zealand. In these countries there was a substantial indigenous population with a long history of interaction with Europeans, and who have preserved strong traditions of political autonomy. Maori people, who had access to modern weapons and who were skilled at building fortifications, were able to defeat the British army in open battle, and following the withdrawal of British forces in 1864 the settler regime in New Zealand was forced to make its own accommodation with Maori (perhaps here the closest equivalent of New Zealand in Spanish America is Chile).

An important aspect of the ‘quadrilateral’, however, which is not shared with Chile or any other Spanish American countries, is the historical importance of the British market. New Zealand was for most practical purposes an independent country by 1900, but, as with Australia, Argentina, and Uruguay, it was certainly an economic dependency of Great Britain. New Zealand did not even establish a Reserve Bank or print its own banknotes until 1934. Britain’s accession to the European Community in 1973 was a heavy blow to New Zealand, as was the case for Uruguay and Argentina; since then New Zealand has been successful in diversifying its export markets. New Zealanders still have no very positive feelings about the EU, seeing it as nothing more or less than a European protectionist bloc, as no doubt Uruguayans and Argentinos do⁵. In addition to migration patterns and relations with native peoples there are also the patterns of economic development, investment, and exports. But even here it is not obvious that New Zealand’s closest equivalents in Spanish America are only Uruguay and Argentina. While there are obvious similarities between New Zealand and, say, Uruguay’s pattern of economic development in the nineteenth century, including British investment and the export of primary products to Britain, it could also be suggested that the heavy dependence of Costa Rica and Guatemala on the export of coffee has some similarities with New Zealand’s no less heavy dependence on the export of bulk dairy products⁶. Nevertheless, just as the coffee monoculture has had severe ecological effects on the Central American countries, so too has the dairy industry in New Zealand, the reckless expansion of the industry having led to widespread deforestation and water pollution. Unfortunately, while the literature on the economic history of coffee in Central America is well-developed, the same cannot be said of New Zealand’s giant and politically powerful export dairy industry.

A different kind of problem with the Argentina-Uruguay-Australia-New Zealand cuadrilátero is that it risks assuming that each set of ‘twins’ are much alike, that is, that Uruguay is more or less the same as Argentina and that New Zealand is more or less the same as Australia. In fact, Uruguay is radically different from Argentina in many ways (for example, in the former’s creation of a welfare state and relative political stability and its cultural affiliations with Brazil (José Ortega 2000, Maiztegui Casas 2008)), and by the same token Australia and New Zealand in ways are quite different. Firstly, the indigenous populations, Australian Aborigines and Maori, are quite unrelated, historically and linguistically, while the indigenous populations of Uruguay and Argentina do affiliate in some respects. Secondly, the legal doctrine of *terra nullius*, i.e. that Australia was ‘empty’ and thus its native peoples had no recognisable title to land, has never been the law in New Zealand. According to the evolutionist anthropology of the day, Maori, perceived as cultivators and ranked highly in the 19th century evolutionist scale, were recognised as the legal owners of New Zealand as at colonisation in 1840, meaning, firstly, that their

⁵ On the whole New Zealanders have been indifferent to the Brexit debate, and if British manufacturers are hopeful that Australia and New Zealand will become protected markets for post-Brexit exporters they will probably be disappointed.

⁶ Of course, Costa Rica has always been a poor country, and is distinctive not so much economically but rather in patterns of land ownership, political stability and a commitment to democratic state-building: sometimes described as the ‘Switzerland’ of Central America, economically Costa Rica is no Switzerland.

consent by treaty (i.e. the Treaty of Waitangi of 1840) had to be obtained as a prerequisite to annexation, and secondly, that their land titles had to be legally extinguished by either purchase or by means of a process of judicial title investigation. This did not prevent Maori from losing most of their lands during the 19th century, as this article will show, but the point remains that terra nullius doctrine has been of no practical relevance in New Zealand legal history or in the development of its society and economy.

Maori people have been able to vote in New Zealand since 1852 and special Maori electorates were first set up in 1867. Maori have also long been free to stand in general (non-Maori) electorates in New Zealand. In Australia, by contrast, indigenous Australians did not receive the right to vote in federal elections until 1862 (Commonwealth Electoral Act 1862, Aus.), albeit that New Zealand and South Australia were among the first to enfranchise women (1893 and 1894). Aboriginal Australians were not fully included in census results until 1971. The current indigenous (Aboriginal and Torres Strait islander) population of Australia is circa 798,000 (3% of the Australian population and is projected to reach 1.1 million people by 2031). This is about the same the New Zealand Maori population, but the percentages are different. The New Zealand Maori population is 775,836 (2018 census), comprising 16.5% of the population. To complicate matters, many Maori have migrated to Australia: there are now circa 142,000 Australians of Maori descent.

Other differences are that New Zealand's immigration patterns have differed from Australia's; Australia has a written constitution whereas New Zealand does not; the Australian economy is more dependent on mining than is the New Zealand economy; and – though Spanish-speakers may have trouble detecting this – the New Zealand and Australian dialects of English are not the same. Finally, there is the point that Australia is a large federal country, and its own states have significant variations in terms of political economy and electoral politics. Some Australian states, notably Victoria and South Australia are closer to New Zealand than are others. South Australia is known for its unique and highly liberal (in both sense of that term) within Australia (Pike, 1957). As noted already, for example, South Australia and New Zealand enfranchised women at the same time, while the other Australian colonies took longer. In terms of economic history, for example, Victoria, like New Zealand, has always been somewhat protectionist, whereas New South Wales has tended to support free trade and the elimination of tariffs, this being explained by the political power of the export wool industry in New South Wales politics while Victoria has had relatively larger mining and manufacturing sectors (Blainey, 1984).

Australia, while having a longer colonial history than New Zealand, is in fact a newer country than New Zealand in a technical sense, as Australia came together as federation of six separate self-governing colonies in 1901, while New Zealand has in practice been an autonomous self-governing unitary state since at least the 1870s. New Zealand did have the option of joining the Australian federation, but chose not to. Australia remains a strongly federal country today, with certain areas of law-making restricted to the states by the Australian constitution of 1901, while New Zealand is non-federal and has no written constitution. On the other hand, Argentina does of course possess a written constitution, the first version of which was promulgated in 1853. Like Australia, Argentina was a combination of separate political entities and like Australia has a federal structure (although there are significant differences between Australian and Argentinian federalism⁷). By far the most economically powerful and fastest-growing of these southern hemisphere colonial English-speaking cities up to about 1920 was Melbourne, which rapidly developed factional Leftist politics and passionate suburban rivalries based on football teams (McCalman, 1984) and which later received significant numbers of migrants from southern Europe, suggesting a number of parallels with Buenos Aires. Melbourne's social history and working class politics have been explored in depth in Janet McCalman's richly detailed study of the inner-city suburb of Richmond (McCalman, 1984). The political history of Auckland, New Zealand's largest and most industrialised city, and like Melbourne a centre of banking and finance (Stone, 1973), has been much less exciting.

Moreover, returning to the Australia-New Zealand-Argentina-Uruguay cuadrilátero, maybe the two sets of *gemeles* might be arranged differently, bracketing New Zealand with Uruguay and Australia

⁷ A really thorough political and legal history comparing state building amongst settler colonies in the Rio de la Plata region (Argentina, Paraguay, Uruguay) with the Southwest Pacific (the Australian colonies, New Zealand) in the 19th century would be a very worthwhile project. So too might economic histories of southern hemisphere urban areas in the same period: Buenos Aires, Montevideo, São Paulo on the one hand, and Sydney, Melbourne, Auckland and Johannesburg on the other.

with Argentina. Both sets of countries stand in much the same relation to the others economically and culturally, and the political cultures of New Zealand and Uruguay have a certain resemblance. Perhaps, more doubtfully, so also do those of Australia and Argentina, for example in the political power and prestige of pastoral landowners, (referred to in Australia as the ‘squattocracy’) and the long histories of neglect and mistreatment of their respective indigenous populations. Then again, the modern political and economic history of Argentina has been much more chaotic than that of Australia (Alberto Romero 1994). Both Uruguay and New Zealand, on the other hand, are welfare states, are culturally liberal and egalitarian, and Uruguayan batllismo has some affinities with the New Zealand style of social democracy⁸. Also, both New Zealand and Uruguay are alike in their struggles to escape the shade of their giant neighbours, while at the same time developing economies which are increasingly closely integrated to their larger neighbours (MERCOSUR on the one hand, and CER -Closer Economic Relations- on the other) while yet at the same time being strongly committed to global multilateralism. Also, while I must admit this is a somewhat subjective observation, Australian politics are more polarised, for example over indigenous land rights, and more unstable than is the case in New Zealand.

2.1 New Zealand, Mexico and Central America: a parallel history of the land rights of the indigenous populations.

It is, therefore, not necessarily obvious which Spanish American countries can most usefully be compared to New Zealand. Certainly Uruguay is a strong contender (so, however, might be Costa Rica). In this article the main focus is on Mexico and the Central American countries, mainly because of the striking ideological similarities between certain Mexican, New Zealand, and Central American statutes, and also because of the parallel histories of the land rights of the indigenous populations, who in New Zealand as in Mexico and Central America were sedentary cultivators with complex systems of land tenure, political organisation and property rights.

I would argue that while there are many fascinating parallels between Australia, New Zealand, Argentina, and Uruguay, that does not mean that there is no value or interest in comparing the historical trajectories of New Zealand, Mexico and the Central American republics. Moreover, New Zealand, like Mexico or Guatemala (or Paraguay), is a mestizo country in the sense that there has been a great deal of intermarriage between Maori and Pakeha (New Zealanders of European descent), meaning that an increasingly high percentage of New Zealand’s population is of mixed indigenous and European descent. This is not the case in Australia, where the indigenous population has long been, and remains, demographically insignificant, as in Uruguay and Argentina. Also the political formations of the Maori people have proved very robust and remain extant to a marked degree in New Zealand, in ways that are very similar to the continued cultural vitality of the indigenous communities of (for example) Guatemala or Chiapas. Maori are demographically and politically significant in New Zealand, shown by the 2020 general election results, at which out of 120 members of the new parliament at least 18 are Maori⁹.

The seventeenth-century political philosopher Thomas Harrington, who published his classic work *Oceana* in England in 1656, is known especially for his attempts to link patterns of land-holding with republican liberty (Pocock, 1975: 285-93). That there is some connection between tenure and political liberty and stability seems to be borne out by empirical experience, as, for instance, is suggested by the contrasting histories of two adjoining Central American countries, Costa Rica and Nicaragua. The first, a land of small family farms and rural prosperity, rather like a Central American version of New Zealand, also stands out in its own region for a long history of democratic stability and levels of literacy and health care that are equivalent to the developed world. Costa Rica is also blessed with a remarkable public ideology of democratic republican nationalism and a strong sense of exceptionalism. While it must be admitted that prominent Costa Rican historians are beginning to wonder whether their country’s unique brand of political and economic exceptionalism, “la excepcionalidad de Costa Rica”, might now be under threat from the pressures of a globalised international economy, the contrast between these two countries

⁸ This facts suggests that another comparative option might be that of studying the political economies of New Zealand, Uruguay, and Costa Rica, all three being countries on the periphery which have succeeded in creating relatively robust traditions of social democracy, welfarism, egalitarianism and political stability

⁹ Readers of this journal may be interested to know that as a result of the 2020 election New Zealand now has its first member of parliament from a Latin American background, Ricardo Menéndez March, of Mexican-New Zealand descent.

remains very marked (Molina and Palmer, 2006: 122). Nicaragua, for much of its history a land of great estates and landless peons, has had an unhappy history marked by considerable instability, dictatorship and oppression. It remains one of the poorest countries in the western hemisphere. Yet ethnically Costa Rica and Nicaragua are very similar (whatever Costa Ricans and Nicaraguans themselves may say), both are small Central American countries lacking in mineral resources and heavy industry, and both have economies based on the export of coffee and other primary products. Many observers see differences in patterns of land-ownership as one of the key ingredients in understanding the contrasting fates of these two neighbouring Latin American republics. It seems from this example that patterns of tenure and land ownership have significant connections with national well-being in a broader sense.

In both New Zealand and in the Spanish American republics the influence of liberal ideologies on indigenous land rights was profound. In 19th-century New Zealand a substantial effort was made to convert lands held on indigenous customary tenures into modern and individualised forms of tenure recognisable in modern law. The vehicle for this change, a true tenurial revolution, was legislation of the colonial parliament, in particular the Native Lands Acts, but also the legislation relating to confiscation of land belonging to rebel Maori. The confiscation legislation, as I have argued elsewhere, was designed not only to take land from “rebels” but also to remodel the tenure of land regranted to those deemed not to be in rebellion. The effects of this tenurial revolution in New Zealand have been dramatic, and transformatory. In New Zealand, however, this transformation took place in a society which totally lacked a powerful body of Conservative opinion – there was no established Church, and no equivalent of a Tory party of landowners and bishops. A powerful landed Conservative party such as as existed in Colombia or Argentina (or Chile?) did not exist. Nor was there a powerful class of large landowners and policies were implemented to ensure that one did not arise. The land acquired from Maori ended up mostly being granted to small settlers for family farms. In New Zealand – as in Costa Rica - an ideology stressing the benefits of close settlement and the family farm has played an important role in national life and has had important impacts on policy. The various ways in which this ideology worked its way through into land acquisition and land settlement policy was one of the themes of my 2008 book, *Buying the Land, Selling the Land* (Boast, 2008).

In the nineteenth-century Spanish American republics, newly independent from Spain there was, as in New Zealand, a legal assault on indigenous lands held on customary tenures. This was accompanied by an attack on the extensive land-holdings of the Catholic Church. These Church lands included those belonging to the secular Church of bishoprics and parishes, and also the extensive land-holdings of the regular orders such as the Dominicans, Franciscans and Augustinians – the Bourbon monarchy having already prohibited the Society of Jesus and expropriated their properties in the eighteenth century. By contrast, however, the churches in New Zealand were not and never have been politically powerful or notably wealthy, and the disentanglement of church lands was not an issue. In both the New Zealand and the Spanish American cases, nevertheless, these equivalent processes of change were driven by Liberal and modernising elite groups within colonial society who had seized political control at the local level, and in both cases the process of ‘reform’, if it deserves the name, was embarked on by a mixture of motives in which a hope to benefit directly from the alienation of indigenous lands and an ideological belief in the value of modern tenures in unlocking opportunities for development and modernisation were uppermost. Or to put more crudely, both greed and ideology played a role. Greed, alas, is a human constant in this fallen world. It is the ideological parallels which are the more interesting, and the more susceptible of inquiry by mere mortals. But to pursue matters further it is necessary to look more closely at our parallels.

3. Basic legal foundations: Indigenous Law, Common Law, Derecho indiano

Before addressing the principal statutory changes made in the 19th century, it is first necessary to consider the foundational legal systems of New Zealand on the one hand and the Spanish American countries on the other. New Zealand and Spanish America are alike in one important respect: in neither case is the law, either historically or operative today, wholly European. In both Spanish America and New Zealand there were pre-European systems of law which in each case have survived to the present day, notwithstanding the long history of colonisation. (No attempt will be made here to engage with the large literature on the anthropological understanding of “law” (*droit/derecho*), suffice it to say that

it is well-recognised today that non-European systems of law are often of great richness, complexity, and intellectual subtlety. With Spanish America and New Zealand the indigenous legal foundations are quite different.

In the case of Spanish America there were the many and varied legal traditions and cultures of the Native American peoples, some of which had developed powerful state formations, as the Valley of Mexico, the Maya region, and the Andes. New Zealand's indigenous people, the Maori, are Polynesians, who derive from the Lapita-era migrations to the Western Pacific around 1,000 BC and in turn from the great Polynesian exploratory voyages from the ancestral Polynesian homeland, often referred to in Polynesian languages as Hawaiiki, around AD 1,000. While "Polynesia" is still recognised as a valid ethnohistorical unit, and New Zealand can be said to be part of Polynesia, the formerly entrenched division between "Polynesia" and "Melanesia" is now recognised as an essentially racist classification ((Tcherkézoff 2008) and has been superseded. The Polynesian voyages to New Zealand were roughly contemporaneous with the Polynesian settlement of Easter Island (Isla de Pascua/Rapa Nui), Tahiti, the Marquesas, and Hawai'i. Linguistically and culturally the Maori people of New Zealand have close affinities with other eastern Polynesians, to the extent that the Maori language of New Zealand is mutually intelligible with the Rapanui and Tahitian languages. Maori share with other Polynesians an extensive body of myth, tradition, and history – and also law (or 'customary' law. All through Polynesia, for example, the concept of rahui (Maori) or ra'ui (Tahitian) is widely known, meaning a prohibition or a ban ordered by a chief to protect scarce resources such as fishing grounds, forests, bird-nesting grounds etc. Like all Polynesians, the Maori people of New Zealand are expert sailors and boat-builders, skilled artists and carvers, and lived in highly organized chiefdoms able to direct the construction of large fortresses and other public works.

In New Zealand the indigenous customary system of law (*coutume/juridique/derecho consuetudinario* (Tau Anzoatégui, 2001)) has been overlaid, but not supplanted, by English Common law, as also by the statutes of the colonial legislature and the law of the modern New Zealand legal system and by contemporary legislation. On the foundation of the quite different customary systems of Spanish America, in much the same way, there is an introduced legal system, made up of its own components of Spanish law as codified in *Las Siete Partidas* and by colonial and modern legislation (*loi/ley*). However Spanish American legal history is characterised by the development of a great body of codified imperial law, *derecho indiano*, which is itself the focus of a great deal of legal commentary and modern analysis. The British empire never developed any equivalent to *derecho indiano*, i.e. a body of specifically imperial law which had as one of its aspects a protective or tutelary approach to indigenous peoples. In the British colonies, English Common Law rules relating to persons, property, and obligations (contracts and torts) applied, and the system of appeals from colonies such as New Zealand, Australia, Canada and Jamaica to the Privy Council in London did create a certain amount of legal uniformity across the British empire, but certainly no exact counterpart to *derecho indiano* ever emerged.

After independence, *derecho indiano* was repudiated in the Spanish American republics and remained legally relevant only in the remaining fragments of the Spanish colonial viceroyalties, that is in Cuba, Puerto Rico and the Philippines. The formal existence of *derecho indiano* as a legal system came to a final end as a result of the Spanish-American war of 1898 and Cuban, Filipino and Puerto Rican independence, albeit under varying degrees of domination by the United States. Nevertheless the cultural and intellectual heritage of *derecho indiano*. Spanish Civil law, on the other hand, is foundational everywhere in Spanish America, but largely through the medium of Civil codes modelled on the French Civil Code of 1804.

New Zealand's English legal heritage results in many important legal differences between Spanish America and New Zealand when it comes to the structure of the courts, the role of precedents, how cases are argued, and how judges are trained and appointed. In both Australia and New Zealand private law is uncodified and neither country has a civil code, codification of private law being antithetical to English Common Law. In terms of substantive law, probably the most pivotal difference between Spanish America and New Zealand is the English-law trust, which has no exact Civil Law equivalent. Trusts are of great practical importance in New Zealand, especially in the field of indigenous tenures. One of the few sustained attempts to merge Anglo-American Common Law and Spanish law occurred in Cuba during the first American military occupation from 1898-1902 but had to be given up as too difficult (Thomas 1988:461). The practical difficulties are shown also by the long-running problem of

the so-called ‘Old Spanish grants’. These are land grants made by the Spanish Crown of New Spain or by the government of Mexico in what was to become the Southwest of the United States. Following the Treaty of Guadalupe Hidalgo (1848) United States Courts had to adjudicate as to the status of these land grants in US law. The legal difficulties proved formidable, including, but not limited to, the vague definition of boundaries in the original grants: that is, the grants might be valid in Spanish law but too to meet the requirements of American law. Litigation over these grants in New Mexico and Arizona is still continuing today. The leading decision on the “Old Spanish grants” is *United States v. Sandoval* 231 U.S. 28 (1913) in which a United States court attempted to apply colonial Spanish law to interpret a grant.

Although the Civil law and Common law traditions are distinct, these distinctions should not be exaggerated. Both systems are European, ancient, related, and complex; moreover English law was not wholly uninfluenced by the Civil law. As comparative lawyers well know, Conceptually the Common law and Civil law understanding of contracts is, while distinct, not fundamentally at odds, and both systems recognise certain types of special contracts (sales, insurance, leases, mortgages, bailments, conveyance of land, etc.) One illustration of this broad similarity is that the Civil Law and Common Law rules of property and contracts operated in exactly the same way to provide a legal foundation for the operation of plantation slavery in the West Indies, it making no practical difference whether the underlying rules derived from English Common Law, as in Jamaica and Barbados, the French variant of Civil Law (St Domingue, Guadeloupe, Martinique) or the Spanish version (Santo Domingo, Cuba). In terms of slave treatment and status there were, however, some variations arising from core legal rules in the Civil Law system and the French Code Noir. Slaves in English colonies were more at the mercy of planter-controlled legislatures until Spanish-American independence, but in terms of creating a vicious commerce based on buying and selling human beings, English Common Law and French and Spanish Civil law were equally serviceable and the fundamental rules of buying, selling, leasing and insurance were the same.

In this article I emphasise the role of statute, legislation, rather than basic legal doctrine, as it is at the level of legislation that many interesting similarities can be seen in statutes relating to indigenous tenures in New Zealand and Spanish America.

4. Centrality of legislation

There is now a wide, and indeed a somewhat stagnant, literature that seeks to link the emergence of capitalism to the structures of Western legal thought, a literature which tends to see both capitalism and Western legal thought in terms which can be readily criticised as naively roseate. This style of analysis is linked to ‘cultural’ explanations of Latin America’s claimed economic backwardness - an analytical style which has little appeal to this author. Here I will argue that there is indeed a powerful connection between law and the emergence of modern capitalism, of which I am no particular admirer, but the connection is a quite simple (indeed, brutally simple) one, one that is easy to explain, once the significance of statute law is grasped at the outset. Capitalism, or at least neoliberal political economy, was in fact engineered into place by the statutory enactments of politicised legislatures, enactments that were designed to specifically favour those very ends.

A recent very-distinguished and acclaimed history of world history in the nineteenth century has identified five main features, or aspects, of settler colonialism, these being voluntary (i.e. not state-directed) settlement, the vital importance of a surplus of cheap land, the introduction of modern European conceptions of property, the ‘ambiguous’ relationship between settler colonialism and the colonial state (meaning here, the initial, or originating colonial state: France, Spain, Britain, the Netherlands, etc.), a tendency towards “semi-autonomous” state-building, and the massive transformative power of the whole process. (Osterhammel 2009: 172-175) To these five aspects, I would respectfully suggest a sixth, one that is clearly derived from the other five, a transformation of law-making moving away from the wider frameworks of the imperial law of the colonising powers to the statutory law made by the autonomous legislatures of the settler colonies. New Zealand very rapidly achieved full legislative independence, and all of its law relating to Maori land tenures was devised by its own legislature with scant reference to British precedents. Moreover, since New Zealand had no written constitution and no system of judicial review of legislation, statute law reigned supreme and the colonial legislature could create whatever

legal frameworks it liked. The first principal statutes relating to Maori landholdings were enacted as early as 1862-65. In this, there are strong similarities, with say republican legislatures in Guatemala or Costa Rica, politicians in those countries being free to enact whatever statutes they liked and which were likewise subject to no checks of any real significance. In theory a constitutional monarchy, in reality colonial New Zealand was an autonomous settler republic, emotionally and economically tied Britain, but not politically. Today the economic ties have gone, and the emotional ties are weakening, and there is some political support for ending the few remaining trappings of constitutional monarchy and for New Zealand to move from the status of a *de facto* republic to a republic *de jure*. Whether it does, or does not do so, is unlikely to make much difference to New Zealand's political culture or the way it is ruled.

If it can be accepted that statute is a form of law-making that is peculiarly receptive to shifts in the ideological and political climate, and indeed to the changing *Zeitgeist* of the times, then the study of the relationship between law and cultural and political history is significantly widened. More As the shifts in the political and intellectual contexts in Mexico, the United States and New Zealand had much in common, then significant similarities in the legal responses in the three countries are very apparent. In sum, legislation is more important than judicial decisions, legislation is by definition a product of a political process, and that shifts in politics are linked intimately to wider ideological and change.

It is a complete myth to believe that law-making by legislation necessarily creates tidy, clear, and comprehensible bodies of law. The reality is exactly the opposite. The law relating to indigenous tenures in Mexico, New Zealand and the United States soon became impossibly complex. The problem was not so much that the legislation was verbose and incomprehensible (although it usually was) but rather that it was so readily enacted and that it was typically aimed at single issues and problems. The United States, its constitutional law quite different from either New Zealand and Mexico, at least had a written constitution (Mexico did, but it never amounted to much more than fine-sounding words, whereas New Zealand did not at all). Nonetheless, even in the United States the statute law relating to native tenures became very confusing, and in both New Zealand and Mexico it formed an impenetrable thicket.

5. Tenurial change in 19th century New Zealand

In New Zealand it was assumed that the indigenous people held title to the entire soil of the country – a major difference with Australia, where the opposite assumption prevailed – and thus before land could be allocated to settlers from the British Isles, the Native title had to be extinguished somehow. Until 1862 this was done by what were known pre-emptive purchases or deeds: the Crown simply bought land off Maori and then handed it over to the provincial governments for allocation. These purchases were often of very large areas, and by this means about two-thirds of the customary title was extinguished, including virtually the whole South Island, a few inconsequential areas aside, and parts of the North. As at 1862, however, much of the most important and valuable land in the North Island – in the Waikato, Taranaki, Hauraki, the Bay of Plenty, East Cape, Gisborne and much of the North Island interior was still held by Maori under their traditional customary law. The Native Lands Acts coincided with a new phase of British settlement in the 1870s, the settlement of the “great bush” of the North Island interior, especially southern Hawke's Bay, the northern Wairarapa, as well as parts of the Waikato, Taranaki and the Bay of Plenty (Peterson 1965). It was these areas which were to be most affected by the new Native Land Court.

In 1862 the first Native Lands Act was passed, which switched from pre-emptive purchase to an entirely different approach. Maori title was converted to a Crown-granted tenure, held by Maori as named individuals (i.e. not by tribes or sub-tribes: ‘iwi’ and ‘hapu’); once so-held it could be alienated to private purchasers or the State. Maori alternatively could keep such land in their own possession and often did so: Maori were free to alienate it or use it as they chose. The objectives of the Native Lands Acts can best be discerned from the preambles to the first two main statutes, that is the Native Lands Acts of 1862 and 1865. The preamble to the Native Lands Act 1862 states that it would:

greatly promote the peaceful settlement of the colony and the advancement and civilisation of the natives, if their rights to land were ascertained, defined, and declared, and if the ownership of such land, when so ascertained, defined, and declared, were assimilated as nearly as possible to the ownership of land according to British law.

Here the emphasis is placed on (a) the ascertainment and definition of Maori rights to land, and (b) the assimilation of such rights “as nearly as possible” to English law tenures. With the 1865 Act, drafted by Francis Dart Fenton, these objectives were redefined and expanded. According to the Preamble to the Native Lands Act 1865:

It is expedient to amend and consolidate the laws relating to lands in the Colony which are still subject to Maori proprietary customs and to provide for the ascertainment of the persons who according to such customs are the owners thereof and to encourage the extinction of such proprietary customs and to provide for the conversion of such modes of ownership into titles derived from the Crown and to provide for the regulation of the descent of such lands when the title is converted as aforesaid and to make further reference in reference to the matters aforesaid.

The objectives, as can be seen, continue to be (a) the “ascertainment” of owners according “Maori proprietary customs” (or, as it would be phrased today, Maori customary law); but include as well (b) the encouragement of “the extinction of such tenures”; (c) for the “conversion” of customary titles into titles derived from the Crown (that is, Crown grants); and, this being a new departure from the 1862 Act, (d) the “regulation” of the “descent of such lands” (successions).

The 1862 and 1865 Acts had three main effects. First, the legislation amounted to a statutory waiver of Crown pre-emption; secondly, the legislation established a new judicial body, the Native Land Court, a purely statutory body with the power to make binding judgments in rem; and, third, the legislation set up a particular type of process, by which Maori customary titles could be converted into Crown-granted freehold titles. All these three core features of the legislation interconnect. The legislation marked a decisive shift, indeed a complete about-face, from the previous law relating to Maori land and Maori alienation, which until then had been governed by the common law doctrines of native or customary title and Crown pre-emption. The three main aspects of the legislation identified above will now be analysed in turn.

Firstly, there is the effect of the legislation on Crown pre-emption, which as seen was the standard practice in British colonies. A unique feature of New Zealand law is that the Crown has waived its general pre-emptive right to extinguish the native customary title, a step taken in no other jurisdiction as far as I am aware. This waiver is stated clearly in the preamble to the Native Lands Act 1862, which explicitly cancelled the right of Crown pre-emption set out in Article II of the Treaty of Waitangi:

AND WHEREAS...Her Majesty may be pleased to waive in favour of the Natives so much of the said Treaty of Waitangi as reserves to Her Majesty the right of pre-emption of their lands.

Under the Native Lands Acts, once Maori had obtained a certificate of title to their lands and a subsequent Crown grant they were free to do what they liked with their land, include selling it in the open market if they wished. This was a complete reversal of the former policy of pre-emptive purchase by deed, and it takes an effort of the imagination now to grasp how radical a step this was. It is often said that the Native Lands Acts were contrary to the Treaty of Waitangi. In one sense this is certainly true, given that the doctrine of Crown pre-emption, waived in 1862, is set out in Article II of the Treaty. Whether Maori regretted the departure of Crown pre-emptive purchasing from the scene is, however, unlikely.

Secondly the legislation set up a new court, given the name of the Native Land Court. Section 4 of the 1862 Act allowed the Governor to establish by commission or Order in Council a “Court or Courts” that were to have the purpose of “ascertaining and defining who according to Native custom are the proprietors of any Native lands and the estate or interest held by them therein”. Section 5 of the 1865 Act provided for the establishment of judicial body having the status of a Court of record, consisting of “one Judge...who shall be called the Chief Judge” as well as “other Judges” who were to hold office “during good behaviour” (i.e. the formula used for the superior Courts of record). The Native Land Court is a famous institution and has played an important, if controversial, role in New Zealand history. It is still in operation, as the Maori Land Court, and looks set to have still have a long future ahead of it. Talk of abolishing it and transferring its functions to the ordinary Courts, sometimes heard in recent decades, has disappeared. The Court has been in existence now for nearly 150 years. It is New Zealand’s oldest specialist tribunal, and must be one of the most long-standing specialist institutions of its kind in the

world. Australia's Native Title Tribunal, established under the Native Title Act 1993, is a mere baby by comparison.

Thirdly, the Native Lands Acts established a process of title conversion, or title translation, setting up a procedure which gave to Maori the option of converting or translating their customary titles to a Crown-granted freehold tenure. It is important to understand that the process was a two-step process, only the first of which was carried out by the Native Land Court:

- First, the owners of the block could bring a block of land to the Court, where they had to show that according to Maori customary law they were its owners; if successful, they would be recorded as owners in the Court's records and issued with a Native Land Court certificate of title.
- Secondly, the successful claimants needed to produce their Court certificate of title to the Governor as the Crown's representative, in exchange for which they would receive a Crown grant to the same area in freehold. The grant was presumably intended to extinguish the customary title.

The process was supposedly voluntary. Maori were quite free to leave their lands in customary title if they wanted to, but if they did then they were alienable only to the Crown, the pre-emption rule remaining in force to that extent. This is still the law: Maori customary land, meaning land held under Maori customary title, is alienable only to the Crown. Once, however, the customary title had been "cooked" by the Native Land Court and Crown-granted, it was freely alienable: as with any freeholder, the owners could do as they pleased with their land, including selling it (or not). Such was the theory, although the reality soon became much more complicated, especially after 1873.

The Court's requirements under its empowering legislation were, in effect, contradictory. It was required to individualise land in Maori ownership, transferring land held hitherto on Polynesian customary tenures to named individuals who would receive severable alienable interests. The Court was required to make its determinations on the basis of Maori custom, but, and herein lies the fundamental contradiction, Maori custom did not have a concept of individualised tenure: land belonged to descent groups. (Boast 2008: 93).

Just as with similar schemes in other parts of the world, the net effect was rapid alienation. The Native Lands Acts also created a new type of land tenure: land that had always been held in customary ownership, but now held on a 'modern' and English-law tenure by named individuals. This category of land, now known as 'Maori freehold land', remains important in New Zealand, and accounts for about 12% of the North Island to this day. As the Maori Land Court, this Court, New Zealand's oldest specialist court, is still very much a going concern and remains important in the Maori world. The main transformations in New Zealand took from circa 1865-1886: it was the 1865 Act which was pivotal, and the Court did not really begin dealing with large blocks on an intensive scale until 1866; from then on the process of investigation and alienation was very rapid. As well as land alienation, another consequence of the legislation has been the problem of crowded titles: with the rapid growth of the Maori population in the twentieth century many Maori land blocks have ended up with thousands of owners, making efficient management very difficult. Maori land law is a recognised special field of study in New Zealand, and is taught as a law degree subject, has its own specialist bar and judges, and its own textbooks (Boast, Erueti, McPhail and Smith 2004).

6. Spanish American examples: Mexico and Central America

Turning to Latin America, we come at the outset to an obvious point of divergence: in New Zealand there is no parallel to the very lengthy Spanish colonial period, which in Mexico (New Spain), can be said to have lasted from 1521-1810, three hundred years of a vast and elaborate colonial edifice by which the religious, political and educational institutions of the mother country were transplanted to the New World. It is often forgotten in the Anglophone world that in 1800 the biggest city (by far) in North America was Mexico City – as it is today – and that the Universities in Mexico City and Lima are about a century older than Harvard. Learned works of theology were being published in Mexico City and Lima two hundred years before the American Revolution. Spanish territorial claims in the New World were founded not on categories familiar to Anglo-American legal historians – discovery, conquest, settlement

– but rather on an elaborate legal edifice, deriving from the Papacy’s claims to universal jurisdiction, based on the papal grants of 1493 made by Alexander VI to the Crown of Castile, las bulas alejandrinas, which were embodied and modified by the Treaty of Tordesillas between the kingdoms of Castile and Portugal in 1494.

The Spanish colonial empire in the New World was a vast edifice with marked regional divergences and large gaps between law and policy on the one hand, and colonial realities, on the other, and thus it is important not to over-generalise. It was a patrimonial society of castes, hierarchies and competing jurisdictions: a Baroque world in every way, as Octavio Paz so eloquently describes it in his celebrated study of the life and times of Sor Juana de la Cruz (Paz 1982). Paz points out that the Spanish empire was seen not as collection of colonies belonging to Spain, but rather a group of kingdoms – a group that included New Spain - owing allegiance to the Spanish Crown. New Spain “era otro de los reinos sometidos a la corona, en teoría igual a los reinos de Castilla, Aragón, Navarra o León”. (Paz 1982: 31) Some Mexican patriots followed this line of reasoning through to argue that once the Spanish monarchy had been overthrown by France during the time of Napoleon the Spanish colonies recovered their independence: there was no Crown to unite them.

While it is true that the enslavement of indigenous peoples was forbidden by imperial law, the empire was also characterised by a wide range of oppressive and exploitative devices designed to extract surpluses from subject populations. The reality of exploitation and oppression has been documented in scores of detailed monographs relating to e.g. the Andean region (Spalding 1984, Calero 1997); Chiapas (De Vos 1980, García de León 1997,) New Mexico (Gutiérrez 1991, Kessell 2008), the Yucatán (Farriss 1984, Caso Barrera 2002)

Until the late 18th century the Spanish common law of the *ius civile* supplemented by the imperial law edifice of *derecho indiano*. But with the Enlightenment of the 18th century, which was not without its effects in Spain and the Americas, lawyers and jurists, formerly pillars of the baroque bureaucracies of Spain and the viceroyalties, became interested in new ideas relating to law. Lawyers now became critics of the despotic Bourbon regime, arguing that the law should be made rational, logical, set forth in clear statutes that all could understand. Jurists such as Francisco de Castro argued that the mix of Roman, Canon, and Royal (imperial law) was too disorderly and confusing and costly: to work out the law on all too many points required the necessity of wading through endless tomes of commentaries.; de Castro argued also that lawyers should only be trained in the law, but also in philosophy, theology, history and other scholarly disciplines. The *ius comune* was seen as irrational and chaotic, as was *derecho indiano*, a heap of particulars, and as for canon law, Church courts and indeed the Church establishment itself became the subject of a great deal of criticism. These tendencies became more pronounced and extreme with the French Revolution, and led ultimately to the French and German codification projects of the 19th century.

The Spanish-American revolutions of 1808-1820 and the wars of independence against Spain resulted in the creation of a group of independent republics, as the Spanish-American empire contracted only to Cuba and Puerto Rico; the Philippines also remained Spanish until 1898. The new republics were liberal from the beginning. The great historian of Mexican liberalism, Jesús Reyes Heróles, has written that in Mexico – and the same can be said of nearly all of the new republics of Spanish America (Peru might be an exception) – liberalism and independence are coextensive: “liberalism is born with the nation and develops along with it”: 10 (“el liberalismo nace con la nación y ésta surge con él”) (Reyes Heróles 1974, 10).

The political instability of such new republics as Mexico, Costa Rica, and Colombia was largely attributable to conflict between self-styled Liberals and Conservatives, but these groupings had much in common, differing mainly in their attitudes towards the Catholic Church (Liberals, taking their cue from the French Revolution, were anticlerical). There were different approaches toward Native peoples, Conservatives favouring a continuation of older Spanish paternalism, Liberals leaning to the elimination of racial distinctions and a rapid introduction of political equality.

Liberals and Conservatives, in the party-politics sense, were, therefore, sections of the elite. Each of these groups believed in private property and considered that only the propertied formed the true political nation. Leading jurists, such as José María Luis Mora (Mexico), José María Samper (Colombia), Andrés Bello (Venezuela) and Juan Bautista Alberdi (Argentina) all “advocated for a very narrow approach to political rights, and showed a decisive concern for property rights, which they considered indispensable

for the protection of national interests” Gargarella 2013: 29). Liberals were opposed to the paternalist systems used in the Spanish colonial empire to supervise and regulate Native peoples, and believed that colonial paternalism had only kept Indians in a state of bondage and had prolonged ethnic distinctions that could have no place in republics of free and property-owning citizens. Crucially, however, there was a connection between property and citizenship. One could not participate in the republican political order without property, meaning property held on European rather than customary tenures. (The general allotment process in the United States, the US equivalent to the Ley Lerdo, made a similar distinction: Native Americans could not be US citizens until their lands had been regranted on individualised tenures.)

Latin American Liberals were firm believers in *desamortización*, a somewhat untranslatable concept which carries the sense of unburdening or freeing land from corporate control, and in this way making ‘dead’ land free so as to generate wealth and investment. Particular concerns were the amount of land held by the Church, and the extent to which the Church controlled leases and mortgages. This was never an issue in New Zealand, which had no Church establishment, nor was the Church a revenue-collecting institution as it was in the Spanish viceroyalties (Gross Querol 2017). In Spanish America, liberal economic policies and doctrinaire liberal anticlericalism interlocked in ways that had no counterpart in New Zealand. Another liberal concern was the large amount land held by towns and Native communities on collective tenures. This land, too, was seen as ‘dead’. Native American legal codes and tenurial rules, as noted, were of no interest to either Conservatives or Liberals. Nor was Maori customary law and practice of any interest to New Zealand politicians.

Probably the largest, and certainly the best-known of the Spanish American transformations was that which took place in Mexico. Even before the outbreak of the wars of independence in Mexico, some prominent liberals and intellectuals in New Spain had advocated abolishing legal distinctions between Indians and other citizens and for the abolition of church and communal lands. One source for this may have been the Bourbon monarchy’s attack on the Jesuits; the other was probably the religious, agrarian and economic legislation of the French revolution and the establishment of a strict separation between Church and State in the independent United States. It is clear, however, that Latin America developed a pattern of anti-clericalism of the French type, also characteristic of nineteenth-century Spanish politics, which was much more extreme and polarising than anything that developed in the United States.

The main Mexican statutes, which built on on the earlier Ley Lerdo or Ley de Desamortización of 25 June 1856 drew on earlier repartitional laws in the Mexican states of Michoacan, Zacatecas and Guanajuato. The Ley Lerdo, named after the Mexican Liberal politician Miguel Lerdo de Tejada, was aimed primarily at endowed lands held by the Church, much of which was worked by tenant farmers. Later statutes enacted from 1863-1883 reflected the views of a group of highly placed technocrats within the Diaz regime after 1876, the so-called Científicos, followers of Comptean positivism and strong believers in economic liberalism. Positivism, influential in Mexico and Brazil (Diacon 2004) was less significant in English-speaking countries such as New Zealand and Australia, but the “New liberalism” and progressivism of the 1890s was similar in many respects. Liberalism and liberal political and economic theory is pivotal to 19th Mexican history. As Jesús Reyes Heróles has put it, “[a]bordar el estudio del liberalismo en nuestros días significa, más que acercarse a una pura elaboración doctrinal, examinar una rica experiencia histórica” (Reyes Heróles 1974: 7). (The same is true of most other Latin American countries, and New Zealand as well.)

In Mexico and most of Spanish America Church lands and communal Indian lands were seen as archaic relics of the Spanish colonial empire and as obstacles to modernisation, and the period of the liberal “reforms” associated with the governments of Benito Juárez and Porfirio Díaz saw huge losses of Indian lands to private ownership during a period of rapid economic expansion. In the 20th century an ideology of *indigenismo* has flourished in Mexico, which tends to mean an attempt to portray the nation as a mestizo country born out of an encounter between Spain and the indigenous civilizations that created the Mexico of today. Sometimes this goes so far as to see the Mexican revolution against Spain as in fact a recovery of independence and as the revival of the ancient Aztec state, a perspective which, however appealing in some ways, is perceived by a Mexican intellectual such as Octavio Paz as nothing short of ridiculous. *Indigenismo* has certainly not always translated into beneficial outcomes for Mexico’s actual indigenous peoples of today, such as the Maya communities of Chiapas and Yucatan, who are just as poor and marginalised as are indigenous communities in the United States and Canada. The complexity and scale of the primary sources (title deeds, survey plans, records of local judicial investigations etc.)

makes it very difficult indeed to fully grasp the effects of the Reforma at the local level, which has made many economic historians very cautious about making sweeping generalisations about its impacts (Menegus Bornemann 1880: 34): “La pobreza historiográfica... obedece, en gran parte, a las dificultades que presentan las fuentes existentes para emprender el análisis de las comunidades, máxime cuando se pretende dar cuenta de su desarrollo económico y social”). This complexity is, as it happens, no less true of New Zealand, where the documentation relating to the Native Land Court and land confiscation is both on a vast scale and difficult to analyse systematically.. This documentary complexity is also true of Hawai‘i, which experienced a tenurial revolution in the 1840s that had many similarities to what took place in New Zealand from 1865-1910. The precise social-economic consequences in New Zealand, notwithstanding a great deal of published and unpublished research, have proved frustratingly difficult to chart.

The precise socio-economic effects of the Mexican Reforma continue to be much-debated in Mexican historiography. Statistical studies show that the effects were on the whole gradual. There is no real evidence that the purchase of disamortized properties was dominated by by a rural propertied class: in the outlying sMexican states as well as in the Federal District most purchasers appear to have acquired one or two properties (propiedades) only. (Bazant 1966: 196).

Land and land tenure issues continue to be important in Mexican politics generally today, as shown by the controversy in Mexico over the ejidos, lands held by communities and usually leased to local people by the municipality. What has happened in Mexico most recently is a re-emergence of the old programmes and old arguments of the Liberals and the Científicos of last century, although at the present day the ideological fountainheads for the neoliberal line of thinking are the World Bank, FAO, and the Inter-American Development Bank. These institutions perceive “land titling, the setting up of land registries, and market-led reforms as central instruments in the fight against poverty in Latin America”. (Nuitjen 2003: 476). Whether the rural poverty that continues to blight the lives of so many Latin American people today can be alleviated by such means remains to be seen, however. Too many Latin Americans still spend their lives living in those sad “casas de cartón” or “barracaos de zinco” Cardboard houses (Sp.) and tin shacks (Port.) Both these are popular songs in Spanish America and Brazil.

Although some countries, notably Brazil, have scored impressive achievements in the last few decades in lifting people out of poverty, whether neo-liberal ideologies of land tenure have much to do with such successes as there have been is the issue, however. I would add that one result of New Zealand’s own land tenure policies was that by the 1920s and 1930s many Maori people were living in rural squalor in cardboard houses and tin shacks, or their equivalent, as well (Boast 2008: 443-453: it took the combined effects of the welfare state and the postwar economic boom to improve matters significantly. Liberal systems of land tenure did not ameliorate Maori rural poverty in any way; what did that was not liberalism but rather socialism and a programme of economic nationalism that began in the 1930s which involved public works, urban growth, and state investment in health and public housing. If New Zealand has an equivalent of José Batlle y Ordóñez (1856-1929), that person would be Michael Joseph Savage, the Australian trade unionist who became New Zealand’s revered first Labour prime minister who took office in 1935. Indeed, the current Labour prime minister, Jacinda Ardern, often invokes Savage’s legacy.

Guatemala, to take another example, achieved independence from Spain in 1821. More polarised than Mexico, the country was and still is characterised by sharp divisions between its large indigenous population, mostly ethnically Maya and speaking various Maya languages, and Ladinos, Spanish-speaking non-Indian Guatemalans. The Maya of the Guatemalan highlands, conquered by the Spaniards and their indigenous Mexican allies by Alvarado and other conquistadores from 1524-1540, continued during the colonial period to live in their traditional communities managing their communally-owned lands, protected by Spanish colonial law. In independent Guatemala, however, a political rhetoric developed during the 19th century whereby the culture and values of the Maya people became seen as antithetical to liberalism and economic progress. Maya groups tended to support the conservative dictator Rafael Carrera who defeated the Liberals in 1839 and established an authoritarian regime which lasted for twenty-six years. In 1871 Liberal groups regained control of the new republic and embarked on a comprehensive programme of title individualisation and related changes to labour and revenue law principally in order to encourage foreign investment in the coffee industry. In 1877 the Rufino Barrios administration ended the colonial system of rent payments by municipalities and at the same time enacted

legislation requiring all landowners to prove ownership by means of recognised legal titles. According to one historian, these steps led to a reduction of Indian communal lands by at least half by the early twentieth century. Those who benefited included coffee planters or “ambitious Ladinós capitalizing on the general ignorance and political vulnerability of the Indian” (Lovell 1992: 33). Communal lands have continued to decline during the twentieth century, although some Indian municipalities have managed to retain their lands to the present day. Indigenous political, religious and cultural movements continue to be significant in Guatemala today (Falla 2000, Grandin 2005, Lovell 2005, Montejo 2010), as they do in New Zealand. Collective tenures, as I understand the position, were not however abolished as such (as they were in El Salvador), but certainly Liberal regimes were hostile to such tenures and took steps to reduce their extent. Land and land tenure issues in Guatemala are no less important than in Mexico, but in Guatemala have a different twist: in the latter country the real issue is the radically unequal distribution of land in the country, which creates significant social problems and imposes major pressures on the Maya peoples of the Guatemalan highlands.

Another Central American country which underwent a similar process of tenurial transformation in the nineteenth century was El Salvador, which followed a very similar trajectory to Guatemala (Williams 1994). In El Salvador, today the most densely populated of the Central American republics, the main changes took place from 1879-1896, with the same objective of expanding the coffee industry. Following pressure from coffee growers, who wanted lands held on collective tenures either by municipalities (*tierras ejidales*) or indigenous communities (*tierras comunales*) a series of laws were passed which began by requiring that collectively held lands be measured and surveyed off, then provided that municipalities allocate lands to those who wished to grow coffee, and which in 1881 went to the length of abolishing collective tenures completely, requiring communities to distribute in full ownership lands to those who were engaged in cultivation. This process of tenurial change in El Salvador has been analysed fully by the historical geographer David Browning (Browning 1971:144-221). Because Indian communities in El Salvador happened to live mostly in areas which were especially suitable for coffee growing – unlike Guatemala – one historian has judged that “the Salvadoran land reform was more harmful and virulent to Indian communities than the Guatemalan version” (Williams 1994: 76). El Salvador also stands out as having taken the unusual stance of claiming – until recently – that there are no indigenous people left in El Salvador: everyone was supposedly mestizo (Tilley 2005). Who is, and who is not “Indian” (*indio*) in Central America, and the connections between ethnic and national identity are contested terrain – as in New Zealand, although New Zealand is a far less edgy place, to put it mildly, than Guatemala or El Salvador.

As another example of is afforded by the history of Colombia in the 19th century. In Colombia protected Indian lands were known as *resguardos* (protections, protected lands), which were “properly titled Indian lands enjoying a limited amount of political autonomy” (Calero 1997: 132). In the 19th century Liberal laws and policies, combined with developments such as the quinine boom in the Valle de Cauca region, led to a legislative and political attack on the *resguardos*. Indigenous groups in Colombia resisted these policies, with varying degrees of effectiveness: “[t]hroughout the late nineteenth century, the threat to indigenous landholdings provoked a counterforce of resistance and protest against the expansion of estates onto native communal properties” (Larson 1999:592). My understanding is that Colombia, however, is known today for having remarkably progressive policies with respect to its richly diverse indigenous peoples. And yet another example is Chile, where however the principal developments appear to have been mainly in the 20th century, following the enactment of the controversial law 4196 mandating division of Mapuche communal lands, promoted by President Ibáñez in 1927.

7. Labour controls

Labour controls such as *encomienda* and *repartimiento* are an important component of the economic history of colonial Spanish America; in fact controls on labour in some cases persisted into the era of republican liberalism. An example of republican labour authoritarianism is shown Ecuador under the repressive regime of Gabriel García Moreno (1859-1879), who sought to model himself on Napoleon III. Ecuador during his administration appears to be unusual in its reversal to coercive forms of labour control more reminiscent of the colonial era than of the nineteenth-century liberal emphasis on sanctity and freedom of contract (Larson 2004: 103-140).

It might be readily assumed that there must be a counterpart to controls of this kind in the history of colonial New Zealand, but this is not the case. Maori were left free to labour on their own properties or to seek employment as they liked. British settlers in New Zealand desired to acquire Maori land and work it themselves, not to control indigenous labour. Master-servant legislation did not exist in New Zealand, and the colonial government made no effort at all to introduce it or indeed to create a plantation economy of any kind. New Zealand was a colony of free settlement, and incoming settlers had no machinery of coercive labour control that they could take advantage of. Those who wanted Maori labour had to pay for it at market rates. Certainly labour controls did exist in colonial Australia, and also in other parts of the Pacific such as New Caledonia (Merle and Muckle 2019) and in the Netherlands East Indies, as of course they did in South Africa, but have always been absent in New Zealand. Having successfully militarily resisted the British army in open battle, it is unlikely that Maori would have tolerated such controls, but probably the real reason for their failure to emerge in New Zealand is that they would have served no economic purpose. There is no reason to believe that British colonialists were generally any less averse to imposing labour controls than either the French or the Spanish, but this is not a feature of New Zealand economic history. After 1920 Maori became active in the trade union movement, especially the Shearers' Union and became involved in the social-democratic Labour Party. A plantation economy never emerged in New Zealand, the only exception being New Zealand's own tropical colonies in the Cook Islands, the Tokelau Islands, and Niue.

8. Revivals of collectivism in Mexico and the United States

Latin America may be a region which shares with the United States and New Zealand a tradition of hostility to indigenous collective tenures, but it is also a region in which a counter-movement has flourished. This counter-current has been especially important in Mexico, but it also echoed strongly in the United States in the 1930s and 1940s at a time when New Deal liberals, including John Collier and Felix Cohen, dominated the formation of Federal Indian policy under Roosevelt. In the Mexico of President Lázaro Cárdenas, Manuel Gamio, Diego Rivera and Frieda Kahlo this renewed interest in indigenous collectivism fused with Marxism, fashionable admiration for the USSR, and sympathy for the agrarian programmes of the beleaguered Spanish republic.

To American legal historians John Collier is a key figure in the history of Federal Indian law, the chief architect of the Indian Reorganisation Act 1934 (IRA) and the inspiration for a new era in Indian policy in the 1930s and 1940s. Wilcomb E Washburn has written that "Collier's work as commissioner of Indian affairs is probably the most impressive achievement in the field of applied anthropology that the discipline of anthropology can claim" (Washburn 1984: 287). Collier was friendly with the Mexican archaeologist, indigenist and secular liberal reformer Manuel Gamio, who had himself received part of his training in anthropology in the United States where he was one of a galaxy of distinguished students of Franz Boas at Columbia University, the founding father of cultural relativism and non-racist anthropology (Brading 1988). The two worked together on the Inter-American Indian Institute, established after a major international conference at Pátzcuaro, Mexico, in 1940. Gamio and Collier were both "indigenists" in the sense that they were personally committed to community life and to the values and ethics of indigenous peoples as a counterweight to what they perceived as the selfish individualism of the modern world. Indians not only had the right to their own cultures: those cultures embodied ethical ideas which were valuable in their own right. Collier had led the attack on the allotment system originally introduced into the reservations by the General Allotment (Dawes) Act of 1884¹⁰. He founded the American Indian Defense Organization in 1923 and always opposed assimilation of the American Indians. In 1933 Roosevelt appointed Collier as Commissioner of Indian Affairs, and Collier and his officials immediately began work on the legislation enacted as IRA the following year. IRA was a milestone in American legal history and many of today's Indian governments were established under it.

Collier openly admired Lázaro Cárdenas, president of Mexico from 1934–40 and still today Mexico's most revered post-revolutionary president. The fact that a prominent United States government official and reformer could openly admire and esteem a Mexican radical politician like Cárdenas, who nationalised the ownership, production and distribution of petroleum and who was responsible for the return of vast areas of government lands to the indigenous communes under the ejido system illustrates

¹⁰ General Allotment Act 25 USC § 331-354 (Dawes Act).

the liberal and idealistic temper of American government under Roosevelt. For reasons that need not be explored here, following World War II United States policy entered a period characterised by support of authoritarian regimes in Central America and the Caribbean, the battle lines being regrettably hardened by events in Guatemala and Cuba in the 1950s. It is not coincidental that within the United States Federal Indian policy in the early 1950s also sharply reversed direction. The Indian New Deal and the work of Collier and his senior officials, including Cohen, had always faced congressional hostility. Following attacks by Western politicians on alleged favouritism to Western Indians as well as personal attacks on Collier himself, Collier resigned in 1945 and Indian policy was later placed in the hands of Dillon Myer — who had supervised the relocation of Japanese-Americans during the War, Collier having been a prominent critic of Myer's methods. In 1950 Myer embarked on a controversial policy of termination of tribal status and the phase of New Deal idealism in Federal Indian policy came to an end, to the great personal disappointment of New Deal idealists and intellectuals such as Felix Cohen (Cohen (1952-53)).

In the 1930s both Mexico and the United States pursued a similar anti-assimilationist path in indigenous policy, a major policy reversal for both countries, driven in both countries by progressive "indigenist" officials: principally Gamio in Mexico and Collier in the United States. As noted above, these two were friends who admired and respected one another. Collier always retained a hemispheric sense about indigenist policy, probably more than Cohen did. In the United States the main vehicle for new policies was IRA; in Mexico it was the ejido programme. Both had in common a rejection of earlier liberal models of individualising tenures — policies pursued in many countries, including New Zealand — and a return to autonomy and collectivist communal tenures. A repudiation of capitalistic individualism and a revalorisation of communal, if not "communist" tenures, places American and Mexican Indian policy of the day well on the left, exemplifying a kind of idealistic communalism which has had many antecedents in American and English radical history and which was to re-emerge in the idealistic environment of the new state of Israel after 1948 with its kibbutz movement. In nineteenth-century Russia Slavophile nationalists had taken a deep interest in the peasant rural commune, the *mir* or *obshchina*, extolling it as a "proof that the Russian people, allegedly lacking in the acquisitive 'bourgeois' impulses of western Europeans, were destined to solve mankind's social problems" (Pipes 1995:17). Despite some claims to the contrary, however, the *mir* has little in common with the Soviet-era collective farms (*kolkhozy*).

None of these heady ideas had any impact in New Zealand, which went right on individualising customary tenures throughout the twentieth century until there was no land in Maori customary title left. There are a number of possible explanations for this difference, but to me the most obvious is that while nineteenth-century New Zealand, settled largely by politicised Anglo-Scottish liberals and politically aware rural people from southern England, was by no means cut off from the intellectual life of the day, this was not the case in the first half of the twentieth century. Twentieth century developments in such fields as anthropology and jurisprudence passed New Zealand by until after the Second World War.

James Belich has argued that twentieth century New Zealand in a sense re-colonised itself, economically and intellectually, in the twentieth century, only escaping from this self-imposed torpor in the 1970s (Belich 2001). This interpretation is borne out by Maori land policy, which remained astonishingly mediocre, conservative and unimaginative until the pivotal Maori Lands Amendment Act of 1974. This Act was the work of Matiu Rata, a Maori politician, who was also responsible for the Treaty of Waitangi Act enacted the following year. In 1929, admittedly, a new era half-dawned to some extent in New Zealand when Apirana Ngata became Native Minister and was able to put in place a programme of Maori land development financed by the state, but this was not accompanied by any formal changes to the tenurial system or any attempt to reverse the individualising tendencies of the Native Lands Acts. But in Mexico and the United States things were very different.

9. Strategies of resistance

The New Zealand wars of the 1860s coincided with the introduction of the Native Land Court in 1862-65, but the wars were not over the Native Land Court, but rather related to issues of land and sovereignty. Maori never did take up arms against the Native Land Court. They did, however, develop strategies of resistance in the Court, including filing multiple and overlapping claims or by making

jurisdictional arguments and at times obtaining professional legal advice. Maori also maintained areas or zones of autonomy in various parts of the North Island, principally in isolated forested districts, which were in effect outside the control of the colonial state and from which the Native Land Court was excluded. To bring these areas under government control the government had to conduct negotiations with tribal leaders and conclude special agreements from 1880-1990 which made concessions to local autonomy and which moderated some aspects of the Land Court system on a regional basis (Boast 2006). Maori, in other words, were sometimes able to force concessions from the colonial state. Maori also used lawyers to act on their behalf to take land related cases to appellate courts, including the New Zealand Court of Appeal in Wellington and the Judicial Committee of the Privy Council in London.

In Mexico, too, there were non-violent forms of resistance by indigenous peoples such as the Maya of the Yucatán and the Nahuas of central Mexico. These included maintaining zones of autonomy (Caso Barrera 2002), where government land titling systems were unable to practically function. Another means of resistance was that of preparing títulos primordiales, these being essentially plausible reconstructions of colonial-era documents, maps, and titles that purported to prove clear titles to disputed lands (Ruiz Medrano, Barrera Gutiérrez, C., and Barrera Gutiérrez, F. 2012). In Mexico, while the Church strongly disliked the Reforma laws. Although it had no option but to formally comply with the law, many clerics and the Catholic laity developed elaborate strategies of resistance, using such devices as simulated sales or transferring property to trusted individuals to hold them temporarily in a kind of unofficial trust until such time as the ideological climate might change. (Knowlton 1969: 531.)

In New Zealand, of course, the issue of ecclesiastical properties was unimportant. But there are some broader parallels. It has been argued that the Reforma laws and the intransigence of the Church response was a major cause of political polarisation and the disasters of the Civil War, the foreign intervention in Mexico and the Empire. In Robert Knowlton's words, "[e]l choque entre los que estaban por "Constitución y Reforma" y los que apoyaban "Religión y Fueros" produjo sufrimiento, ansiedad, angustia, y penalidades inenarrables a los legos y a al clero, a individuos y corporaciones por igual" (Knowlton 1969: 534. In New Zealand, the political consequences of the tenurial upheavals of the 1860s were also significant, especially the confiscations of the 1865-1870, which led to long-standard bitterness and resentment amongst the Maori *wi* (tribes) most affected and higher levels of Maori rural poverty in the most affected regions, Taranaki and the Waikato (both of which became the dominant centres of the New Zealand export dairy industry, New Zealand's most dynamic agricultural and exporting sector by far). Liberal dreams can, when implemented by legislation that no one can escape, can certainly have lengthy and unforeseen political consequences.

10. Parallels and dissimilarities

Mexico, Guatemala, El Salvador and Colombia are thus very different countries with quite different political cultures. But all four are alike in having witnessed very significant changes in land tenure and land ownership in the nineteenth century: the "ownership" and "tenurial" revolutions. And this is just as true of New Zealand. What does this reveal?

This paper is only introductory and my own thinking about the relationships between tenure, indigenous peoples, and national political ideologies is still evolving: where exactly this leads to is not yet clear to me, I have to admit. But some points can be made as a basis for further work and reflection. There are certainly some marked similarities between land tenure policies in Latin America and New Zealand, and this seems interesting and intriguing in itself, or so it seems to me at least. Direct influence can probably be ruled out. It is hard to imagine that the Rufino Barrios administration in Guatemala or the científicos of the Porfiriato had heard of New Zealand's Native Land Acts, or that Chief Judge Fenton or Sir Donald McLean in New Zealand knew anything about Latin America – except perhaps from what they might have gained from reading Prescott's best-selling nineteenth-century histories of the conquests of Mexico and Peru. What these parallels indicate, rather, is a common source or set of ideas which can only originate in Europe – a belief that land held by the church, or held under traditional collective tenures, is in effect "dead" land, useless as a security and a brake on economic growth and political advancement. The Spanish term used for the process, especially with respect to Church lands, is "desamortización", which implies a sense of "freeing-up" or "bringing back to life" perhaps.

One pivotal key to nineteenth-century Latin American history is nineteenth-century Spanish history (just as in the twentieth century the political fall-out from the Spanish Civil War was of great importance in Latin America). While the agrarian legislation of revolutionary and Napoleonic France, which no doubt affected the policies and programmes of Liberals in 19th century Spain, must be important, nevertheless this does not explain an almost identical approach to land and tenures in Britain, Ireland, the United States, Hawai'i – and in New Zealand. French ideas, whether revolutionary or Napoleonic, exerted little influence in Britain and her colonial offshoots. Britain nevertheless had a tradition of parliamentary enclosure, of general enclosure acts, and of legislative abolition of what remained of customary tenures in Ireland and the Highlands and Islands of Scotland. From this tradition the Native Lands Acts in New Zealand may be said to originate. Nonetheless there is a clear convergence between countries as various as the United States, Guatemala and New Zealand which obviously derives from a common ideological source shared by all the European states and the colonies and former colonies. This remains to be rediscovered and understood before the entire evolution of the tenurial revolutions of the nineteenth century can be really understood. (There may also be connections as well with the endless debates over agrarian reform in 19th-century Russia.) A powerful ideology is clearly at work. But where did it come from?

The second general point is that it seems important to consider not only the process and ideology that driving legislative interference with ecclesiastical lands and with indigenous customary tenures, but also with the details of the process of reallocation. Title individualisation leads, almost inevitably, to land loss. Who, however, are the beneficiaries, and are they the same everywhere? What political and ideological underpinnings are there which impact on the process of alienation? In New Zealand, for example, the ideology of 'close settlement' – dense rural settlement, the 'small man' on the land – was very important. Even after the process of individualisation and privatisation that I have described, it was the State which was the major purchaser of Maori land, by a huge margin. The legal framework relating to Maori land tenures was but a part of a much larger legal framework relating to public lands, which was hostile to large estates and protective of the small settlers. New Zealand is not a country of large rural estates and landless rural labourers, but a country of family farms, close settlement, and a network of thriving and prosperous country towns. It is a country not of rural poverty, like so much of Latin America, but of rural wealth – like other parts of Latin America (Uruguay, southeastern Brazil, Argentina, Costa Rica). Clearly then policies relating to allocation and distribution of titled and regranted former customary lands are pivotal. Allocation is as important as privatisation and both must be understood before meaningful comparisons can be developed. A comparative perspective can particularly help elucidate the differences and similarities amongst a group of 19th century countries and help us all strive to grasp the varying consequences for wealth, poverty, and social development today.

To economic historians, perhaps the best-known aspect of New Zealand's recent economic history is its radical experiment with neoliberalism and deregulation in the 1980s. The experiment was surprisingly begun by a Labour government, and was enthusiastically continued by governments of the conservative National party. Sectors such as academia and the trade unions were caught by surprise, and the scale of the experiment was unclear at first. The nation was numbed as various public sector agencies and the Ministry of Works and the New Zealand Forest Service were closed, the electricity generating system and national grid privatised, state-owned forests alienated by long term leases to private companies (some of them from overseas), and the management of state schools placed into the hands of amateur boards of trustees. The long-established system of wage arbitration was disassembled and the unions weakened by the introduction of a new system of labour law based much more on individual contracts than on collective bargaining. With this recent history, the Spanish American parallel with New Zealand that suggests itself is different again: (obviously Chile, albeit that Chile's slide into military dictatorship is unimaginable in New Zealand). In neither New Zealand nor Chile has the neoliberal millennium arrived. One legacy of the neoliberal era in New Zealand is that some sections of the national railway system, built by the state in earlier decades at enormous cost, were allowed to fall into disrepair. (The current Labour government is making an effort to upgrade and modernise the system.) The neoliberal attempt to turn schools into competing bodies run by trustees achieved nothing of any value, especially not for schools in poorer suburbs and rural areas, and has been abandoned.

In this context, however, one unique aspect of New Zealand's political economy, the relative size, political strength and tenacity of the indigenous population quickly became relevant. Maori fought the

excesses of neoliberalism and privatisation very successfully, far more than any other sector, fighting the government very effectively in the Courts and before the newly-established Waitangi Tribunal. Maori leaders did not attack neoliberal policies as such, but were alarmed at the possibility that the state's rapid divestment of its assets would impact on Maori ability to obtain redress for historic grievances. Injunctions were therefore taken out in the Courts to freeze the distribution of fishing quota and the privatisation of natural resources. Efforts to fully privatise fish stocks, mineral resources and forests were checked, although not completely halted, meaning that the neoliberal revolution was never quite finalised. Towards the end of this period there was another confrontation between Maori and the New Zealand government over ownership of the foreshore and seabed. The context of that particular crisis were unrelated to wider issues of economic policy, but it led to the emergence of an electorally significant Maori party.

Today, there is no nostalgia for the neoliberal experiment, widely seen by the electorate as a wrong turning, shown to some degree by the massive victory for the Labour Party in the 2020 general election. This was largely, and has been perceived internationally, a reward from the electorate to the Labour government for its effective management of the Covid-19 pandemic, but that was not the only factor in its crushing success at the polls. The conservative National Party campaigned on a stale policy of regressive income tax cuts and further deregulation (by, for instance, vowing to repeal the Resource Management Act, New Zealand's principal environmental protection law), but these policies no longer had any appeal to the electorate, if indeed, they ever did. New Zealand's fast-growing environmental movement particularly disliked National's evident intention to weaken environmental controls, which only added to its reputation as being far too friendly to the environmentally destructive dairy industry. Labour, on the other hand, has promised stricter environmental standards, programmes of government-built state houses, and public reinvestment in the country's railway network and in renewable electricity generation. In some ways Labour is returning to the policies of the welfarist and moderately socialist first Labour government of 1935-1949.

Maori politics, as is always the case in New Zealand, also played an important role. Maori and Pasifika (New Zealanders descended from recent migrants from other parts of the Pacific) voters overwhelmingly voted Labour, as they have historically tended to do, while one seat was taken by the Maori Party, which is itself Leftist. Maori and Pasifika loyalty to Labour was thus an important component of the Labour victory. So the election result, while of course influenced by the management of the pandemic, also reflected deeply-rooted aspects of New Zealand's political and economic structure. Labour, historically the party of the working class, was historically supported by Maori because Maori themselves are mainly working class and belong to unions. Today the New Zealand Labour Party is a typical modern social democratic party with both middle class and working class support, the conservative National Party drawing its support mainly from the upper middle class and from farmers.

There yet are other useful comparative trajectories that link New Zealand with Spanish America. One might be to study those countries on the global periphery that have built successful social democracies, welfare states and somewhat regulated economies: New Zealand, Uruguay, and Costa Rica. Another, developed in this article, is to examine the historical trajectories of those countries which have large indigenous populations and which pursued aggressive liberal land-tenure programmes in the nineteenth century: Mexico, New Zealand, Guatemala, and some of the other Central American states. This last set of parallels, I hope this article has shown, may be highly fruitful.

References

Alberto Romero, L. (1994). *Breve Historia Contemporánea de la Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Álvarez, J., Bértola, L., and Porcile, G., (eds), (2007). *Primos Ricos y Empobrecidos, Crecimiento, distribución del ingreso e instituciones en Australia-Nueva Zelanda vs Argentina-Uruguay*. Montevideo: Editorial Fin de Siglo.

Banner, S., (2007). *Possessing the Pacific: Land, Settler, and Indigenous People from Australia to Alaska*. (Cambridge, Massachusetts, and London: Harvard University Press.

Bazant, J. (1966). La desamortización de los bienes corporativos en 1856. *Historia Mexicana*, 16;(2): 193-212.

- Belich, J., (2001). *Paradise Reforged: A History of the New Zealanders: From the 1880s to the Year 2000*. Auckland: Allen Lane/Penguin Press.
- Blainey, G. (1984). *Our Side of the Country: The Story of Victoria*. Melbourne: Methuen Haynes.
- Boast, R., (2006). *Recognising Multi-Textualism: Rethinking New Zealand's Legal History*. Victoria University of Wellington Law Review, 37: 547-582.
- (2008). *Buying the Land, Selling the Land: Governments and Maori Land in the North Island*. Wellington: Victoria University Press and Victoria University of Wellington Law Review.
- Boast, R., Erueti, A., McPhail, D., and Smith, N.F., (2014). *Maori Land Law*. Wellington: LexisNexis.
- Brading, D. (1988). Manuel Gamio and Official Indigenismo in Mexico. *Bulletin of Latin American Research* 7: 75-94.
- Browning, D. (1971). *El Slavador: Landscape and Society*. Oxford: Clarendon Press.
- Calero, L.F. (1997). *Chiefdoms under Siege: Spain's Rule and Native Adaptation in the Southern Colombian Andes, 1835-1700*. Albuquerque: University of New Mexico Press.
- Caso Barrera, L. (2002). *Caminos en la Selva: Migración, comercio y Resistencia: Mayas yucatecos y itzaes, siglos XVII-XIX*. México D.F: Colegio de México y Fondo de Cultura Económica.
- De Vos, J. (1980). *La Paz de Dios y del Rey: La Conquista de la Selva lacandona*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Diacon, T.A. (2004). *Stringing Together a Nation: Cândido Mariana da Silva Rondon and the Construction of Modern Brazil, 1906-1930*. Durham NC: Duke University Press.
- Falla, R. (2000). *Quiché Rebelde*. Guatemala City: Editorial Universitaria.
- Farriss, N.M., (1984). *Maya Society under Colonial Rule: The Collective Enterprise of Survival*. Princeton: Princeton University Press.
- García de León, A. (1997). *Resistencia y Utopía: Memorial de Agravios y Crónica de Revueltas y Profecías Acaedidas en la Provincia de Chiapas durante los Últimos Quinientos Años de su Historia*. México D.F.: Ediciones Era.
- Gargarella, R. (2013). *Latin American Constitutionalism 1810-2010*. Oxford: Oxford University Press.
- Glenn, P. (2010). *Legal Traditions of the World*. Oxford: Oxford University Press.
- Grandin, G. (2000). *The Blood of Guatemala: A History of Race and Nation*. Durham N.C.: Duke University Press.
- Gross Querol, E. (2017). *La Iglesia al Servicio de la Fiscalidad. La Administración de la Bula de la Santa Cruzada en Nueva España entre 1586 y 1598: ¿Dádiva Piadosa o Instrumento de Captación Impositiva?* *Historia Mexicana* 67(2) (266): 551-603.
- Gútiérrez, R.A. (1991). *When Jeus Came, the Corn Mothers Went Away: Marriage, Sexuality and Power in New Mexico, 1500-1846*. Stanford: Stanford University Press.
- José Orteaga, J. (2000). *Historia Contemporánea del Uruguay*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Kessell, John. (2008). *Pueblos, Spaniards, and the Kingdom of New Mexico*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Knowlton, R.J. (1969). *La Iglesia Mexicana y la Reforma: respuesta y resultados*. *Historia Mexicana*, 18 (4): 516-534.
- Larson, B. (1999). *Andean Highland Peasants and the Trials of Nation Making during the Nineteenth Century*. In Salomon, F., and Schwartz, S. (eds). *The Cambridge History of the Native Peoples of the Americas: Vol III, South America, Part 2*. Cambridge: Cambridge University Press: 558-703
- 2004. *Trials of Nation Making: Liberalism, Race, and Ethnicity in the Andes, 1810-1910*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Levaggi, A. (2000). *Paz en la Frontera: Historia de las Relaciones Diplomáticas con las Comunidades en la Argentina (Siglos XVI-XIX)*. Buenos Aires: Universidad del Museo Social Argentino.
- Lovell, W.G. (1992). *Conquest and Survival in Colonial Guatemala*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- (2010). *A Beauty that Hurts: Life and Death in Guatemala*. Austin: University of Texas Press.
- McCalman, J. (1984). *Struggletown: Public and Private Life in Richmond 1900-1965*. Melbourne: Melbourne University Press.

- Maiztegui Casas, L.R. (2008). *Orientales: Una Historia Política del Uruguay*. Tomo 2: De 1865 a 1938. Montevideo: Planeta.
- Menegus Bornemann, M. (1980). Coyoacac: Una comunidad agraria en el siglo XIX. *Historia Mexicana*, 30(1): 33-78.
- Merle, I, and Muckle, A. (2019). *L'indigénat: Genèses dans l'empire français, Pratiques en Nouvelle-Calédonie*. Paris: CNRS Éditions.
- Montejo, V. (2005). *Maya Intellectual Renaissance*. Austin: University of Texas Press.
- Murilho de Carvalho, J., (ed.),. (2012). *A Construção Nacional 1830-1889 (História do Brasil Nação t. 2)*. São Paulo: Fundació Mapfre.
- Nuitjen, M. (2003). Family Property and the Limits of Intervention: The Article 27 Reforms and the PROCEDE Programme in Mexico. *Development and Change* 34(3): 475-497.
- Osterhammel, J. (2014). *Transformation of the World: A Global History of the Nineteenth Century*. Princeton: Princeton University Press (original ed. In German, Munich, 2009).
- Paz, O. (1982). *Sor Juana Inez de la Cruz: Las Trampas de la Fe*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Peterson, G.C., (1965). Pioneering the North Island Bush. In R F Watters (ed), *Land and Society in New Zealand: Essays in Historical Geography*, 66-79. Wellington: A H and A W Reed.
- Pike, D. (1957). *Paradise of Dissent: South Australia 1829-195*. Melbourne: Melbourne University Press.
- Pipes, Richard. (1995). *Russia under the Old Regime* (2nd ed). London: Penguin Books.
- Reyes Heróles. J. (1974). *El liberalismo mexicano: Los Orígenes*. México D.F.: Asociación de Estudios Históricos y Políticos Jesús Reyes Heróles A.C., Secretaría de Educación Pública, y Fondo de Cultura Económica.
- Ruiz Medrano, E., Barrera Gutiérrez, C., and Barrera Gutiérrez, F. (2012). *La Lucha por la Tierra: Los títulos primordiales y los pueblos indios en México: siglos XIX y XX*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Spalding, K. (1984). *Huarocharí: An Andean Society under Inca and Spanish Rule*. Stanford: Stanford University Press.
- Spiller, P., and Finn, J., and Boast, R. *A New Zealand Legal History*. Wellington: Brooker's.
- Stone, R.C.J. (1973). *Makers of Fortune: A Colonial Business Community and its Fall*. Auckland: Auckland University Press and Oxford University Press.
- Tau Anzoátegui, V. (2001). *El poder de la costumbre: Estudios sobre el derecho consuetudinario hasta la Emancipación Buenos Aires: Instituto de Invesgaciones de Historia del Derecho*.
- Tcherkézoff. S. (2008). *Polynésie/Mélanésie: L'invention française des "races" et des regions de l'Océanie (XVIe = XIXe siècles)*. (Papeete (Tahiti, Polynésie française): Au Vent des Iles.
- Thomas, H. (1988). *Cuba, or The Pursuit of Freedom* (updated edition). New York: Da Capo Press.
- Tilley, V. (2005). *Seeing Indians: A Study of Race, Nation and Power in El Salvador*. Albuquerque: University of New Mexico Press.
- Tormo Camallonga, C. (2020). De Habsburgos a Borbones. *Legistas y Canonistas en la Real Universidad de México. Historia Mexicana: 70 (2) (278): 645-683*.
- Vargas Llosa, M., (2007). *Unidad y dispersion en América Latina*. In Rishel, J., and Stratton-Pruitt, S, (eds), *Las Artes en América Latina, xxiii-xxvi*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica and Antiguo Colegio de San Ildefonso.
- Washburn, W.E. (1984). A Fifty-Year Perspective on the Indian Reorganisation Act. *American Anthropologist* 86: 279-289.
- Williams, R.G. (1994). *States and Social Evolution: Coffee and the Rise of National Governments in Central America*. Chapel Hill and London: University of North Carolina Press.
- Woodard, J. (2009). *A Place in Politics: São Paulo, Brazil, from Seignurial Republicanism to Regionalist Revolt*. IDurham and London: Duke University Press.

RESEÑA DEL LIBRO: MEXICAN BANKS AND FOREIGN FINANCE. FROM INTERNATIONALIZATION TO FINANCIAL CRISIS, 1973–1982. (2019)

PALAGRAVE MACMILLAN

MARCOS BAUDEAN *

Sebastián Álvarez, profesor en St Hilda's College, University of Oxford, es el autor de este libro editado en 2019. El libro es una versión revisada y mejorada de la tesis doctoral que Álvarez culminó en 2016 en la Universidad de Ginebra, bajo la supervisión de Mary O'Sullivan.

El prologuista (Carlos Marichal) y el mismo autor hacen hincapié en que la novedad de la investigación está en mostrar el activo involucramiento de los bancos mexicanos en el endeudamiento del país en el período 1973-1980 y su participación en la crisis de 1982. Una historia necesaria por la escasa investigación sobre la participación de la banca nacional de países en vías de desarrollo en la globalización financiera. Si bien la historia que cuenta Álvarez está centrada en la crisis de deuda soberana de México en 1982 y la participación de la banca local en la misma, se trata de un libro que retrata los problemas de la globalización financiera que resurgen a partir de 1970. Esta globalización financiera que arranca con el fin de Bretton Woods y la crisis del petróleo se conforma a partir de una compleja red de vínculos entre bancos de países desarrollados y emergentes, sin un régimen internacional con capacidad de acción en momentos de crisis (un "lender of last resort" internacional). Por tanto, la historia que cuenta Álvarez en este libro va mucho más allá de México y su sistema bancario. México termina siendo un caso muy interesante para entender el funcionamiento y los riesgos de la globalización e integración financieras.

Tradicionalmente, se estudia el problema del endeudamiento desde la perspectiva de quienes ofrecen dinero o de quienes lo demandan, enfatizando en la relación entre Estados y sistema financiero. Son menos los estudios que intentan explorar las interacciones entre actores individuales u organizacionales en la construcción de redes financieras globales. Los estudios de Marc Flandreau y colegas sobre la consultoría financiera internacional son un ejemplo de este tipo de estudio¹. También lo es este libro de Álvarez. Su originalidad está en postular y demostrar convincentemente con información empírica de variadas fuentes, que la participación de la banca mexicana en la globalización financiera fue una pieza clave para la crisis de endeudamiento que estalla en 1982.

Su argumento afirma que la participación de los bancos mexicanos en el sistema financiero internacional a través de sus agencias y sucursales extranjeras creó riesgos y vulnerabilidades significativos para el sistema bancario nacional. La razón es que las sucursales no eran instituciones separadas con su propia base de capital sino una extensión de la casa matriz, consolidando sus operaciones en los libros de ésta. Por tanto, los bancos mexicanos estaban expuestos a desequilibrios y problemas financieros derivados del negocio internacional de sus sucursales. Por la importancia de estos bancos a nivel nacional, dichos riesgos se extendían a todo el sistema bancario nacional. Cuando la crisis estalló en 1982, los bancos internacionalizados tenían cantidades significativas de deuda externa mexicana en sus balances. Debido a la situación, enfrentaron severas presiones de liquidez en los mercados interbancarios mayoristas internacionales. La estabilidad del sistema bancario de México estaba fuertemente comprometida por la dependencia de los acreedores internacionales del país. Esto condicionó al gobierno de México que llegó a la negociación de la reprogramación de la deuda en una posición extremadamente débil.

Cada uno de los capítulos del libro contribuye a validar con información el argumento esgrimido, al mismo tiempo profundizando en los mecanismos económicos que operaban detrás de las decisiones del gobierno mexicano, los bancos y los agentes financieros internacionales. Para realizar este trabajo el autor se basó en variadas fuentes de información mexicanas e internacionales. Las actas de consejo

¹ Marc Flandreau (editor). 2006. *Money Doctors: The Experience of International Financial Advising 1850-2000*. Routledge.

* Universidad ORT. baudean@ort.edu.uy

de Banamex (uno de los bancos más importantes en la situación estudiada); actas, anuarios, boletines e informes del Banco de México; material de archivo del Banco de Inglaterra, La Reserva Federal, Fondo Monetario Internacional, Banco de Pagos Internacionales, Lloyds Bank y prensa financiera internacional. El trabajo impresiona por su revisión de archivos y la precisa fundamentación de sus principales afirmaciones.

El capítulo 1 se concentra en el contexto internacional, en concreto, en el crecimiento de las operaciones en Eurocurrencias² y la consolidación del Euromarket³. Este contexto es clave para entender cómo el gobierno mexicano y los bancos tienen la posibilidad de recurrir al mercado internacional para satisfacer su necesidad de financiamiento o liquidez. El mecanismo conocido como reciclaje de petrodólares (“petrodollar recycling process”) se pone en marcha con el alza de los precios del petróleo. Grandes cantidades de dinero proveniente de los países exportadores de petróleo depositado en bancos en Londres “were recycled and flowed back to the rest of the world, particularly to Mexico and other Latin American countries, leading to a lending and borrowing boom that ended up with the crash of 1982” (pág. xxiv).

Álvarez muestra cómo la demanda de financiamiento de México es provocada por los desequilibrios macroeconómicos propios del desarrollo. El capítulo 2 cuenta por qué tanto el gobierno como los bancos nacionales de México necesitaron recurrir al financiamiento internacional. La historia es apasionante ya que muestra un clásico cuello de botella provocado por el crecimiento económico acelerado y sostenido. La necesidad de financiamiento para la inversión pública, la disponibilidad de dinero a nivel internacional y las regulaciones que limitaban el accionar de los bancos mexicanos, hicieron que el Estado mexicano recurriera a la banca internacional.

De esta manera, la banca internacional se transformó en un competidor y una amenaza para el sector bancario local. La situación era difícil porque la pérdida de mercado implicaba retroceder tanto en los préstamos al sector público como al sector privado: “In the case of leading domestic commercial banks like Banamex and Bancomer, which were at the head of the most powerful financial groups of the country, this situation did not only affect lending interests but their economic and business position more generally” (pág. 50).

Para el gobierno de México era útil la participación de los bancos mexicanos en negocios financieros internacionales y modificó completamente la legislación para dar un contexto legal a esta actividad. Cómo muestra Álvarez:

“In terms of the capital account, the process of liberation included a relaxation on offshore borrowing by domestic financial institutions and non-financial corporations. As for the domestic financial sector, there was a softening of the regulation on interest rates, the allocation of credit as well as a simplification on the reserve requirement system used to control bank lending. Deregulation continued in the following years through the permission to operate with foreign currency deposits—the so-called mexdollars—and increases on dollar borrowing and lending limits. The introduction of multipurpose banking in 1975, which will be addressed in further detail in Chapter 3, was a step forward because it lifted regulations that had previously pushed specialized financial institutions to operate in a single financial market, providing banks with greater flexibility in their intermediation activities” (pág. 54).

Los capítulos 3, 4 y 5 profundizan en la integración de los bancos mexicanos en el mercado financiero internacional. Esto implicó la localización de agencias en el exterior (Estados Unidos, principalmente) que les permitían operar en los Euromarkets. Asimismo, profundiza en el modelo de negocio seguido por los bancos mexicanos y los riesgos inherentes al mismo. El modelo de negocios consistía en recaudar dinero en los mercados interbancarios mayoristas internacionales y con ello financiar créditos al sector público y privado en México y otras partes del mundo. El panorama se complicó porque para participar de este mercado interbancario, los bancos mexicanos al mismo tiempo que recibían depósitos de otros bancos tenían que depositar en dichos bancos. De esta manera se fue construyendo una red de intercambios que con la crisis de la deuda soberana involucró a buena parte de la banca internacional operando en los Euromarkets. Otro de los riesgos de la actividad de los bancos mexicanos es que recogía fondos en dólares y prestaba mayormente a prestatarios mexicanos en pesos: “Lending was made in dollars, but to borrowers with businesses mainly in pesos and not necessarily to exporting firms with access to dollars. This means that, while the agencies might not have been currency mismatched in their

2 Divisas que se mantienen como depósitos por empresas o personas fuera de su país de emisión.

3 Mercado bancario de las Eurocurrencias.

cross-border operations, their borrowers were. They were consequently exposed to currency risk and to the balance sheet effects associated with a potential devaluation of the Mexican peso” (pág. 145).

Los riesgos detectados en el modelo de negocios de los bancos mexicanos tenían potenciales consecuencias desastrosas para otros bancos internacionales por la ausencia de un régimen internacional para actuar en casos de crisis. Álvarez muestra la ausencia de un “lender of last resort” para situaciones de crisis. Repasa los intentos por generar acuerdos que se dieron en los setenta (en los encuentros del Banco Internacional de Pagos, BIS), como el Concordato del 26 de setiembre de 1975 (que acordaba meramente roles de supervisión). Álvarez encuentra evidencia de archivo que muestra la falta de criterios comunes entre las autoridades de los países involucrados en los Euromarkets. A instancias de una reunión entre representantes de bancos centrales de los países del G10, el Basel Eurocurrency Standing Committee (BESC) elaboró una encuesta para relevar medidas a disposición de las autoridades financieras de países miembros del BIS para hacer frente a las crisis financieras. La encuesta reveló que las visiones de las autoridades financieras eran conflictivas entre sí. Particularmente preocupante era el vacío relativo a quién debía responsabilizarse por brindar liquidez a un banco en quiebra, si el país receptor o el país de origen: “A main concern behind such contentious statements was the vacuums they left in the arrangements to provide liquidity as to what host and home authorities expected from each other. In light of the responses to the questionnaire, the presence of gaps in one central bank hoping that another one would take the lead in providing support seemed considerable. Moreover, as pointed out in the note, ‘the responses indicate[d] that in advance of knowing the circumstances of a particular crisis most respondents [were] not prepared to commit themselves as to whether liquidity should be provided by parental or host authorities’.” (pág. 160)

La investigación culmina (capítulo 6) mostrando la importancia que tuvo la vinculación de la banca local a la crisis de deuda en el debilitamiento de la posición de México para renegociar la misma.

Para concluir la reseña me parece importante destacar tres aspectos de la investigación realizada por Sebastián Álvarez. En primer lugar, es posible investigar sobre la globalización financiera desde América Latina y también es necesario. Lo es porque desde la crisis de la banca Baring en 1890, los países emergentes son parte importante de grandes crisis financieras internacionales. En segundo lugar, el enfoque metodológico de Álvarez parece ser el adecuado para estudiar este tipo de crisis: profundizar en los vínculos entre los actores a nivel micro y los mecanismos por los cuales un problema en uno repercute en los demás⁴. Si algo caracteriza la investigación es la detallada inmersión en los vínculos interbancarios, el uso de los fondos recogidos a nivel internacional y los riesgos que la situación local imponía sobre la estructura del negocio a nivel internacional. Por último, la reflexión de Álvarez culmina centrándose en los problemas relativos a la necesidad de un régimen internacional para tratar estos problemas de finanzas. Sin dudas, es un problema clave que aún tenemos hoy y la crisis de 2007-2008 lo muestra en su mayor crudeza.

Asociación
Uruguaya de
Historia
Económica

