

# REVISTA URUGUAYA de HISTORIA ECONÓMICA

Asociación  
Uruguaya de  
Historia  
Económica



Revista de la Asociación Uruguaya de Historia Económica - Año XII - No. 22 - Diciembre de 2022

## ARTÍCULOS

HISTORIA DE LAS CARRETERAS DEL ECUADOR, 1930-1960: INFRAESTRUCTURA Y POLÍTICAS DE TRANSPORTES

Nigel Caspa

EL TRABAJO DOMÉSTICO EN EL PERÚ DURANTE LA TRANSICIÓN ENTRE LA COLONIA Y LA REPÚBLICA: 1790-1940

Cecilia Garavito

LA DIMENSIÓN REGIONAL DEL DESARROLLO ECONÓMICO DEL URUGUAY: UNA APROXIMACIÓN CON ESTIMACIONES DEL VAB DEPARTAMENTAL 1981-2008

Sebastián Goinheix y Adrián Rodríguez Miranda

## NOTAS DE INVESTIGACIÓN

LA ENERGÍA EN ARGENTINA DURANTE LA INDUSTRIALIZACIÓN POR SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES: ANÁLISIS DE POLÍTICAS PETROLERAS Y ELÉCTRICAS ENTRE 1946 Y 1976

Pedro Chévez y Emilia Ruggeri

## RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

“EL VIAJE DE LA HUMANIDAD. EL BIG BANG DE LAS CIVILIZACIONES: EL MISTERIO DEL CRECIMIENTO Y LA DESIGUALDAD” DE ODED GALOR (2022)

Camilo Martínez Rodríguez

## CONFERENCIAS Y DEBATES

TREINTA AÑOS DE LA ASOCIACIÓN URUGUAYA DE HISTORIA ECONÓMICA

Cecilia Lara y Camilo Martínez Rodríguez



REVISTA  
URUGUAYA de  
HISTORIA ECONÓMICA

Revista de la Asociación Uruguaya de Historia Económica  
Año XII - No. 22 - Diciembre de 2022 - Montevideo, Uruguay





## Revista Uruguaya de Historia Económica

Año XII - No. 22 - Diciembre de 2022 - 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

Jorge Álvarez

### Comité editor

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

Leticia Arroyo Abad (City University of New York, Queens College)

Paola Azar (Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República)

José Peres-Cajías (Facultad de Economía y Empresa, Universitat de Barcelona)

### Secretaría de Edición

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); Angelo 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](mailto:directiva@audhe.org.uy)  
[www.audhe.org.uy](http://www.audhe.org.uy)

---

### Comisión Directiva

Ejercicio 2022-2025

#### Titulares

Silvana Maubrigades (Presidente)

Pablo Castro (Secretario)

Carolina Vicario (Tesorera)

#### Suplentes Respectivos

Jorge Álvarez

Cecilia Moreira

María José Rey

#### Comisión Fiscal

##### Titulares

Gustavo Concari

Javier Rodríguez

Cecilia Lara

##### Suplentes Respectivos

Ulises García

María Camou

Juan Pablo Martí

---

# TABLA DE CONTENIDOS

EDITORIAL	pág. 7
-----------	--------

NORMAS PARA EL ENVÍO DE ORIGINALES	pág. 8
------------------------------------	--------

## ARTÍCULOS

HISTORIA DE LAS CARRETERAS DEL ECUADOR, 1930-1960: INFRAESTRUCTURA Y POLÍTICAS DE TRANSPORTES Nigel Caspa	pág. 10
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------

EL TRABAJO DOMÉSTICO EN EL PERÚ DURANTE LA TRANSICIÓN ENTRE LA COLONIA Y LA REPÚBLICA: 1790-1940 Cecilia Garavito	pág. 33
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------

LA DIMENSIÓN REGIONAL DEL DESARROLLO ECONÓMICO DEL URUGUAY: UNA APROXIMACIÓN CON ESTIMACIONES DEL VAB DEPARTAMENTAL 1981-2008 Sebastián Goinheix y Adrián Rodríguez Miranda	pág. 49
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------

## NOTAS DE INVESTIGACIÓN

LA ENERGÍA EN ARGENTINA DURANTE LA INDUSTRIALIZACIÓN POR SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES: ANÁLISIS DE POLÍTICAS PETROLERAS Y ELÉCTRICAS ENTRE 1946 Y 1976 Pedro Chévez y Emilia Ruggeri	pág. 71
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------

## RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

“EL VIAJE DE LA HUMANIDAD. EL BIG BANG DE LAS CIVILIZACIONES: EL MISTERIO DEL CRECIMIENTO Y LA DESIGUALDAD” DE ODED GALOR (2022) Camilo Martínez Rodríguez	pág. 90
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------

## CONFERENCIAS Y DEBATES

TREINTA AÑOS DE LA ASOCIACIÓN URUGUAYA DE HISTORIA ECONÓMICA Cecilia Lara y Camilo Martínez Rodríguez	pág. 93
----------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------



---

## EDITORIAL

Con satisfacción presentamos el N° 22 de la Revista Uruguaya de Historia Económica (RUHE). Este número cuenta con tres artículos, una nota de investigación, una reseña de libro y una relatoría sobre la mesa redonda que cerró las XV Jornadas Uruguayas de Historia Económica (7 y 8 de diciembre de 2022) en la que se conmemoraron los treinta años de AUDHE.

El primer artículo, a cargo de Nigel Caspa, se titula “Historia de las carreteras del Ecuador, 1930-1960: infraestructura y políticas de transportes”. El artículo analiza el proceso de integración del mercado doméstico de Ecuador a través de la expansión de la red de carreteras y sus efectos sobre el desarrollo económico. El segundo artículo se titula “El trabajo doméstico en el Perú durante la transición entre la colonia y la república: 1790-1940”, a cargo de Cecilia Garavito. En él se estudia la evolución del trabajo doméstico remunerado en Perú en el siglo XIX y comienzos del siglo XX desde la perspectiva de la estructura del empleo y los salarios. El artículo enfatiza la persistencia en el largo plazo de ciertos rasgos del mercado de trabajo como las relaciones serviles atravesadas por cuestiones de género y etnicidad. El tercer artículo, a cargo de Sebastián Goinheix y Adrián Rodríguez, se titula “La dimensión regional del desarrollo económico del Uruguay: una aproximación con estimaciones del VAB departamental, 1981-2008”. En él se presentan estimaciones del VAB departamental por un período de treinta años y se comparan con otras estimaciones oficiales. De este modo, el enfoque por departamento que propone el artículo contribuye a identificar trayectorias de desarrollo regional en Uruguay.

La nota de investigación, a cargo de Pedro Chévez y Emilia Ruggeri analiza las políticas energéticas en Argentina entre 1946 y 1976 en el contexto de las transformaciones internacionales del período.

La reseña bibliográfica, a cargo de Camilo Martínez, presenta las principales contribuciones del último libro de Oded Galor “El viaje de la Humanidad. El big bang de las civilizaciones: el misterio del crecimiento y la desigualdad” editado por Paidós en 2022.

Finalmente, el número cierra con la relatoría de la mesa redonda que la Asociación Uruguaya de Historia Económica organizó para conmemorar sus treinta años en el marco de sus Jornadas anuales. En ella, destacados colegas reflexionaron sobre la trayectoria de la Asociación y sobre el desarrollo de la disciplina en las últimas décadas.

Como en cada entrega, agradecemos a los lectores de la RUHE el interés por nuestra publicación, así como su difusión. También alentamos a los colegas, especialmente a los jóvenes en etapas iniciales de su carrera académica, a enviar propuestas originales para las diversas secciones de la Revista (artículos, notas y reseñas).

Comité Editor

Revista Uruguaya de Historia Económica.

---

## 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](mailto: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.

# HISTORIA DE LAS CARRETERAS DEL ECUADOR, 1930-1960: INFRAESTRUCTURA Y POLÍTICAS DE TRANSPORTES. \*

NIGEL CASPA\*\*

[doi.org/10.47003/RUHE/12.22.01](https://doi.org/10.47003/RUHE/12.22.01)

## Resumen

Este artículo estudia la infraestructura de carreteras y los efectos de las políticas de transporte adoptadas en el Ecuador entre 1930 y 1960. En el inicio del siglo XX, la economía ecuatoriana estuvo caracterizada por la monoexportación y la sensible falta de integración del mercado interno. La recopilación y la sistematización de treinta años de información nos permiten argumentar que el Ecuador no superó sus problemas como país monoexportador en el periodo de estudio. Sin embargo, el problema de integración fue atendido con la construcción de carreteras. El patrón de baja demanda de infraestructura de transporte que caracterizó al Ecuador desde el inicio del periodo republicano fue revertido. Hubo una relación positiva entre la construcción de carreteras y el desarrollo económico, aunque aquella relación no estuvo libre de paradojas. Por otra parte, la implantación de distintos tipos de políticas de transportes a través del tiempo ejerció influencia sobre el Estado y el desarrollo institucional. Además, la ejecución de planes viales terminó estimulando la emergencia de nuevas élites relacionadas con la construcción de carreteras y el comercio automotor.

**Palabras clave:** Política de transporte, transporte, carreteras, desarrollo económico, Ecuador.

## Abstract

This article studies road infrastructure and the effects of transportation policies adopted in Ecuador between 1930 and 1960. At the beginning of the 20th century, the Ecuadorian economy was characterized by mono-exports and a significant lack of integration of the internal market. The compilation and systematization of thirty years of information allows us to argue that Ecuador did not overcome its problems as a mono-exporting country in the period under study. However, the problem of integration was addressed with the construction of highways. The pattern of low demand for transportation infrastructure that characterized Ecuador since the beginning of the republican period was reversed. There was a positive relationship between road construction and economic development, although the relationship was not free of paradoxes. Additionally, the implementation of different types of transport policies over time influenced the state and institutional development. The implementation of road plans eventually stimulated the emergence of new elites related to the road construction and automobile trade.

**Keywords:** Transportation policy, transportation, highways, economic development, Ecuador.

\* Agradezco los comentarios a la primera versión de este documento realizados por Carlos Landázuri, Jacqueline Aimacaña, Rocío Rueda Novoa, Henri Godard y Pablo Ospina. Asimismo, reconozco las valiosas sugerencias y correcciones de los evaluadores anónimos de la Revista Uruguaya de Historia Económica. Los errores y las omisiones involuntarias que persisten son de mi responsabilidad.

\*\* [nigel.caspa@gmail.com](mailto:nigel.caspa@gmail.com). Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador. Universidad Mayor de San Andrés, Bolivia

## 1. INTRODUCCIÓN

Basando el 60 % del total de sus exportaciones en el cacao y con una dotación limitada de infraestructura de transportes, el Ecuador inició el siglo XX reuniendo las condiciones necesarias para convertirse en un ejemplo de los problemas derivados de una economía monoexportadora y de la falta de integración externa e interna (Bértola & Ocampo, 2013; Thorp, 1998). En un periodo en el cual la dotación de ferrocarriles determinó la economía de los países de la región, el caso ecuatoriano se mantuvo marginal. La economía cacaotera estaba articulada a la Costa primordialmente por vías fluviales y no dependía de nuevos caminos ni ferrocarriles. Los pocos caminos existentes eran remanentes de siglos anteriores y el tránsito estaba limitado por los periodos estacionales. Los ferrocarriles se construyeron lentamente, con una carga potencial escasa y orientados a la integración interna.

La histórica baja demanda de infraestructura de transporte en el Ecuador cambió después de la crisis del cacao. Al final de la década de 1920, la economía cacaotera ingresó en una profunda crisis. El fin de la Guerra Mundial, la participación de productores africanos en el mercado de cacao y la difusión de enfermedades en las plantaciones provocaron una crisis de precios y otra de producción. Si en 1915 el cacao representaba tres cuartas partes de las exportaciones, para 1925 equivalía a la mitad y para la década de 1930 a una quinta parte (Chiriboga, 1996; Pineo, 2007). En consecuencia, la crisis estimuló una serie de cambios económicos y sociales bajo influencia de la conflictiva dimensión regional (Maignushca & North, 1991; Thorp, 1991). Las demandas de infraestructura se multiplicaron en la Sierra y en la Costa. Con la difusión del automóvil, las carreteras se convirtieron, rápidamente, en el estandarte de la modernidad y en un eje más de la vida nacional (Caspá, 2020). Hasta el año 1960, el Ecuador definió el 34 % de la estructura de su sistema vial actual. Además, en comparación con otros países andinos, el país pasó de ser el más rezagado en densidad de carreteras a ser el líder en el transcurso de la segunda mitad del siglo XX. A pesar de su evidente relevancia, los detalles de este proceso han recibido poca atención.

Por muchos años, el suministro adecuado de servicios de infraestructura ha sido considerado como un “ingrediente” clave para el desarrollo económico y la infraestructura de transporte ha desempeñado un papel central en aquel proceso (Calderón & Servén, 2011). Las infraestructuras comprenden el conjunto de equipamientos, estructuras y servicios de soporte necesarios para el desarrollo económico de un área determinada (Draper & Herce, 1994). Como infraestructuras destinadas al automóvil, las carreteras se presentaron como una superación de los sistemas guiados (ferrocarriles y tranvías), expresando un nuevo momento de innovación técnica, velocidad y eficiencia; en consecuencia, ocuparon un lugar privilegiado en las políticas estatales de América Latina desde la década de 1920 (Zunino Singh et al., 2021).

Pero las infraestructuras no fueron solo un factor de desarrollo, sino también un instrumento de integración política y administrativa, un activo estratégico militar, una herramienta de política regional, un medio de captación de votos de uso frecuente y una forma de favorecer los intereses de los grupos de presión locales y regionales (Herranz-Loncán, 2008). En general, la historia de la infraestructura de los estados latinoamericanos tiene un alto componente político que aún no se ha estudiado adecuadamente; además, los factores políticos reinaron sobre los procesos de concesión, subsidio y regulación de infraestructura desde el siglo XIX, pero estos siguen siendo poco conocidos (Summerhill, 2006). Es importante señalar que existen tres grandes tipos de políticas de transporte: inversiones en infraestructura, instrumentos de precios y regulaciones (Berg et al., 2017). Ocurre que, desde la década de 1930, fueron las inversiones en carreteras las que marcaron el ritmo y el destino de la política de transportes en el Ecuador.

Los historiadores del transporte terrestre en el Ecuador continental han estudiado la relación entre la geografía, la división regional y los esfuerzos de los regímenes políticos desde el inicio del periodo republicano. Una parte de la literatura clásica ha concentrado su atención en el periodo de la Revolución Liberal (1895-1912) y el proceso de construcción de las primeras vías ferroviarias (Clark, 2008; FONSAL, 2008; Miño, 2018; Rueda, 2008). Otros han identificado que las bases de la cultura de la política vial podrían remontarse al periodo Progresista (1875-1895), remarcando la continuidad antes que la ruptura en los proyectos de transporte (Medina, 2019).

Los ferrocarriles son el tema central de la investigación de la historia del transporte ecuatoriano hasta la década de 1930. La literatura ha dado forma a la comprensión del proceso de configuración del

“espacio nacional”. Es decir, la conformación territorial, la circulación de mano de obra y la creación de circuitos de intercambio internos (Clark 2008; Deler 2007). No obstante, algunos estudiosos han comenzado a alejarse de la dimensión nacional y la hegemonía de los caminos de hierro para estudiar los proyectos carreteros locales y regionales que se ejecutaron desde la década de 1920 (Aristizábal, 2017; Kingman et al., 1989; Landázuri Camacho, 2021; Ospina, 2011; Velarde, 2004).

Fue en la década de 1930 cuando las vías para automóviles se convirtieron en la preocupación principal del Estado ecuatoriano en perjuicio de los ferrocarriles (Caspa, 2020; Wiles, 1971). En la década de 1940 se aceleró la ampliación de la red vial, activando un proceso de jerarquización en el seno de la red urbana convertida en nacional (Deler, 2007). El año 1954 se creó una instancia de planificación económica (Junta Nacional de Planificación) que priorizó la construcción de una red de carreteras (Borrero, 2009). No obstante, aún sabemos poco sobre los objetivos y los alcances de los primeros planes viales del Ecuador. Por otra parte, incluso tomando como referentes algunos estudios clásicos de la CEPAL (1954, 1965), existe una sensible falta de series de datos cuantitativos sobre las carreteras durante la primera mitad del siglo XX.

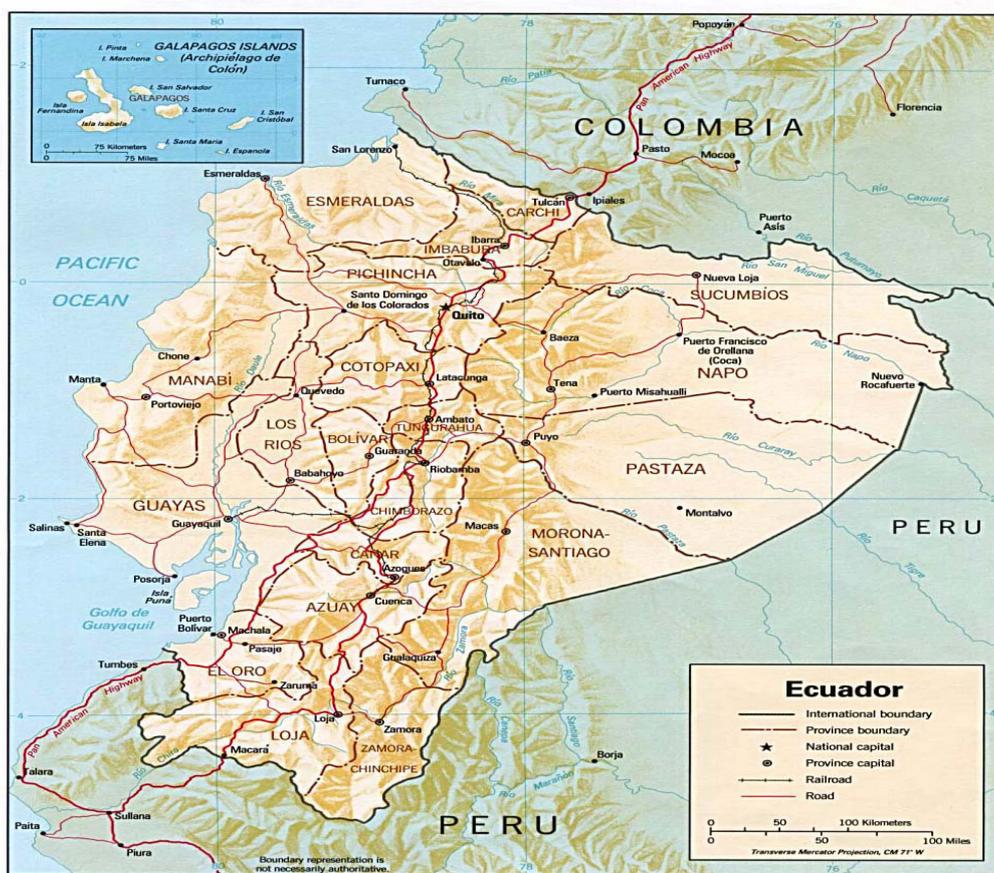
Por una parte, este artículo estudia el desarrollo de la infraestructura del transporte en el Ecuador, en específico las carreteras, entre 1930 y 1960. Informa sobre las condiciones en que se construyeron algunas de las vías principales y recopila los datos cuantitativos disponibles en informes oficiales, postulando información para bases de datos de América Latina. Por otra parte, el artículo analiza el impacto inmediato de las políticas de transporte y su proyección histórica. Este documento contribuye a la literatura especializada en la historia de las carreteras y la historia económica y política del Ecuador. La investigación está basada en documentos de archivo, hemeroteca, telegramas diplomáticos, informes del ministerio de obras públicas e instituciones de planificación, que abarcan los años comprendidos entre 1920 y 1980.

El artículo se desarrolla en cinco secciones. La sección 2 presenta una visión general del desarrollo de la infraestructura del transporte en el Ecuador desde la independencia hasta el fin de la fase ferroviaria. La sección 3 expone las condiciones en las que los ecuatorianos intentaron construir un sistema vial con fondos propios y los problemas institucionales que se confrontaron durante la década de 1930. La sección 4 explica la primera etapa de financiación externa para la ejecución de planes viales (1940-1945), tomando como ejemplo la construcción de la carretera Manta-Quevedo. La sección 5 explica cómo se construyeron las carreteras con financiación externa y rentas propias entre 1945 y 1960. La sección 6 presenta las conclusiones.

## **2. EL TRANSPORTE DESDE LA INDEPENDENCIA A LA FASE FERROVIARIA, 1830-1930**

Después de la independencia (1830), el sistema de transporte terrestre en el Ecuador no varió sustancialmente en comparación con el periodo colonial tardío. El transporte de carga y pasajeros entre la Sierra y la Costa estaba a cargo de agentes especializados denominados arrieros, que utilizaban mulas, caballos y burros; además, la capacidad del tráfico estaba definida por el periodo estacional (Ibarra, 2008). Desde el periodo de posindependencia se presentaron diversas solicitudes de mejora y apertura de caminos de herradura, pero los ingresos nacionales estaban comprometidos con los gastos militares. La lucha por el poder político que caracterizó este periodo impidió que la estructura del gasto del gobierno central del Ecuador variara. El transporte también estuvo condicionado por la geografía del Ecuador, que dividió el país en tres secciones: Costa, Sierra y Oriente amazónico (ver Mapa 1).

Mapa 1. División política y geográfica del Ecuador.



Fuente: U.S. Central Intelligence Agency, 1991.

Aunque los gobernantes hicieron del transporte y la integración una parte fundamental de sus discursos, se puede decir que hasta la mitad del siglo XIX no se hizo ningún esfuerzo concertado para mejorar las rutas de transporte del Ecuador (Wiles, 1971). William Jameson, un botánico escocés que vivió casi medio siglo en Ecuador, informó en 1861 a la *Royal Geographical Society of London* que en “treinta años no hubo mejora social o financiera significativa”. Como prueba de ello, apuntaba que no se había abierto ningún camino permanente de la Sierra a la Costa y que las vías existentes no habían sido siquiera reparadas, provocando prácticamente la suspensión del comercio entre Guayaquil y Quito por casi seis meses anualmente (Jameson, 1861).

Las ideas para mejorar las vías de transporte en el Ecuador encontraron cierto respaldo estatal desde 1861, bajo el régimen del presidente conservador Gabriel García Moreno. El objetivo consistía en crear un sistema coordinado (caminos, ferrocarril y vías fluviales) para unir Quito con Guayaquil. El siguiente periodo político conocido como la era del Progresismo (1883-1895), una alternativa intermedia entre liberales y conservadores, intentó continuar con el plan de Moreno, pero la inestabilidad política y las pocas oportunidades de financiamiento impidieron un avance físico sustancial.

Fue durante el segundo periodo presidencial de García Moreno (1869-1875) cuando inició formalmente la primera fase ferrocarrilera ecuatoriana. El proyecto retomaba el objetivo de unir Quito y Guayaquil en tres etapas: la carretera Quito-Sibambe, el ferrocarril Sibambe-Yaguachi y un tramo por río en barco de vapor de Yaguachi a Guayaquil (Medina, 2019). El ferrocarril de Yaguachi comenzó a construirse el año 1872 mediante concesión a agentes privados. El reto técnico de la obra se tradujo en constantes modificaciones a los planes, múltiples contratos de concesión y poco avance de obras.

Después de 27 años de construcción, el presidente Antonio Flores Jijón (1888-1892) lamentó el limitado efecto de los planes viales. Flores creía que “con menos fiebre de ferrocarriles, hubiera tenido a tiempo buenos caminos de herradura” (citado en Wiles, 1971). Como efecto de esta primera desilusión

por los ferrocarriles, se terminó mejorando un viejo camino que conectaba Guayaquil con la Sierra, que se conoció como la Vía Flores. Al final del siglo XIX, solo había dos variantes para conectar Quito con Guayaquil a través de un viaje que podía durar un par de semanas (ver Mapa 2). Los “ejes viales” construidos desde 1860 terminaron privilegiando la comunicación de la Sierra central con la Costa en perjuicio del comercio e intercambio mercantil con la Sierra Norte y la Sierra Sur (Ibarra, 2008).

### Mapa 2. Caminos de Guayaquil a Quito, 1890



Fuente: Monnier, 1890.

Fue en el periodo liberal de 1895-1912, cuando el ferrocarril se convirtió en la “columna vertebral en el debate político ecuatoriano y definió las tendencias más importantes de la época” (Ayala Mora, 1985, p. 218). El periodo coincidió con el segundo *boom* del cacao, como efecto de la ampliación del mercado internacional durante la primera era exportadora en América Latina. El centro de operaciones fue Guayaquil y su creciente *hinterland* cacaotero (Pineo, 1994). Fue entonces que se buscó traducir la exportación de las “pepas de oro” en “caminos de hierro” y se promovieron múltiples proyectos en las tres regiones del Ecuador (Costa, Sierra y Oriente). Presupuestos ajustados, crisis de financiamiento, limitaciones técnicas, contratistas poco experimentados, rebeliones y regionalismos, obstaculizaron los proyectos y muchos de ellos fracasaron. En este periodo se inauguraron solo dos líneas: Puerto Bolívar-Pasaje (25 km) y Guayaquil-Quito (452 km), que equivalen al 43 % de todas las líneas que se construirían en el Ecuador.

El Ecuador construyó el 80 % (922 km) de sus ferrocarriles en poco más de medio siglo (1872-1930). Los ferrocarriles restantes (243 km) se construyeron hasta el año 1965, cuando algunas líneas ya habían ingresado en una crisis irreversible o habían desaparecido (ver

Cuadro 1). En contraste con otros países, los ferrocarriles ecuatorianos sirvieron para lograr la integración interna antes que articular la economía con el mercado exterior. Ninguna línea fue pensada para conectar el Ecuador con los países vecinos. La carga consistía básicamente en productos agrícolas. El transporte de pasajeros fue siempre importante, llegando a representar tres cuartas partes del tráfico de pasajeros en vísperas de la Segunda Guerra Mundial (Deler, 2007).

**Cuadro 1. Ferrocarriles del Ecuador**

Ferrocarril	Extensión (km)	Inauguración (año)	Cierre (año)
Puerto Bolívar-Pasaje	25	1903	1971
Guayaquil-Quito	464	1908	activo
Bahía-Chone	78	1911	1966
Puerto Bolívar-Río Amarillo	101	1919	1971
Manta-Santa Ana	60	1914	1966
Ambato-Pelileo	34	1918	1933
Guayaquil-Salinas	160	1930	1954
Quito-Ibarra-San Lorenzo	173	1957	1998*
Sibambe-Cuenca	70	1965	1993
<b>Total</b>	<b>1165</b>		

Fuente: Ecuador, 1932; Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, 1968; Long, 1927.

\* Secciones rehabilitadas desde el año 2007.

Aunque algunos ferrocarriles fueron abandonados y desmontados al cerrar sus operaciones, otros mantuvieron (y mantienen) secciones ocupadas en actividades económicas de pequeña escala y el turismo. Actualmente, los ferrocarriles ecuatorianos no registran movimiento de carga, pero entre 2007 y 2020 han transportado un promedio anual de 130.000 pasajeros. Los tramos Alausí-Sibambe (47,6 %) y Quito-El Boliche-Machachi (19,1 %) son los más importantes (CAF, 2020). Por ahora no hay series de explotación de larga duración de los ferrocarriles del Ecuador.

### 3. CARRETERAS Y CRISIS FINANCIERA (1930-1939)

A mediados de la década de 1920, el Ecuador tenía una población de 1.3 millones de habitantes, 560 km de carreteras y alrededor de 800 automóviles en circulación (ver Cuadro 2 y 3). El país no tenía un plan vial definido. Los pocos caminos existentes fueron construidos por las Juntas Especiales, los regimientos militares, los Municipios y las Gobernaciones de provincia en coordinación con la Dirección General de Obras Públicas (DGOP). Algunas empresas mineras y petroleras también comenzaron a construir caminos según las demandas de sus operaciones. Muchas veces, el trabajo de construcción y mantenimiento de caminos consistía en la organización de *mingas* o trabajos colectivos. Aunque, formalmente, el mantenimiento quedaba a cargo de las gobernaciones, existían demasiados conflictos para establecer la responsabilidad sobre las vías interprovinciales, derivando en el deterioro progresivo de amplias secciones camineras.

Durante el primer tercio del siglo XX en el Ecuador se empezaban más carreteras de las que se podían acabar. La sobrevivencia política dependía del transporte. El costo político de negar cualquier iniciativa regional era demasiado grande para ser asumido por autoridades locales y nacionales. Entonces, la DGOP estaba limitada a resolver las consultas que sometían a su criterio las Juntas o entidades especiales. Las funciones ejecutivas de la dirección estaban limitadas y poseía poca autoridad para imponer sus decisiones. Por ejemplo, en 1926, la provincia de Manabí se independizó a nivel ejecutivo, creando su propia Junta de Obras Públicas con rentas propias (Caspa, 2020). En algunas circunstancias las *mingas* proyectaron sus propios planes viales y en los hechos se impusieron sobre los planes estatales por su impacto económico y social, como el caso de la Carretera Oriental del Carchi (Provincia de Carchi) que fue construida entre 1927 y 1936 (Landázuri Camacho, 2021).

**Cuadro 2.** Extensión de carreteras en el Ecuador, 1925-1990 (kilómetros)

Año	Asfaltado	Afirmado	Verano	Total	Año	Asfaltado	Afirmado	Verano	Total
1925	-	440	120	560	1956	631	4.896	4.500	10.027
1929	-	-	-	3.312	1958	650	8.726	1.440	10.816
1930	-	-	-	3.578	1963	1.052	7.361	7.211	15.624
1935	-	2.295	3.093	5.388	1970	2.862	8.150	11.680	22.692
1940	-	2.940	3.281	6.221	1976	3.784	10.483	13.951	28.218
1944	-	3.969	3.592	7.561	1978	4.432	12.767	16.677	33.876
1948	-	4.698	3.932	8.630	1980	5.962	12.200	16.478	34.640
1952	-	5.483	4.382	9.865	1984	6.000	15.000	16.297	37.297
1953	-	-	-	9.656	1990	-	-	-	43.000

Fuente: Caspa 2020; MOxLAD Database 2021.

**Cuadro 3.** Parque automotor en el Ecuador, 1923-1990 (miles)

Año	Pasajeros	Carga	Total	Año	Pasajeros	Carga	Total
1923	-	-	0.6	1964	14	18	32
1925	-	-	0.8	1965	17	21	38
1927	-	-	1.3	1966	19	22	41
1928	1.3	0.6	1.9	1967	22	25	47
1929	1.6	0.6	2.2	1968	22	28	50
1930	1.4	1	2.4	1969	25	31	56
1938	1.3	1.2	2.5	1970	-	-	82.2
1939	1.3	1.4	2.7	1971	-	-	91.0
1940	1.8	1.8	3.6	1972	-	-	100.0
1941	2.0	2.1	4.1	1973	-	-	114.1
1942	2.1	2	4.1	1974	-	-	139.2
1947	4.3	3.2	7.5	1975	-	-	168.0
1948	2.7	4.8	7.5	1976	-	-	184.2
1949	3.4	6.4	9.8	1977	-	-	223.4
1951	4.0	8.1	12.1	1978	-	-	247.2
1952	4.9	11	15.9	1979	-	-	265.0
1953	4.7	12	16.7	1980	-	-	298.1
1954	5.3	14	19.3	1981	99	159	258
1955	5.8	15	20.8	1982	102	177	279
1956	6.3	16	22.3	1983	120	180	297
1957	6.3	15	21.3	1984	121	176	242
1958	7.3	17	24.3	1985	136	185	321
1959	8.5	18	26.5	1986	141	188	329
1960	9.3	19	28.3	1987	146	190	398
1961	11	20	31	1988	176	222	352
1962	11	20	31	1989	166	207	373
1963	11.5	20	31.5	1990	165.6	207.3	372.9

Fuente: Caspa 2020; MOxLAD Database 2021.

El 9 de julio de 1925, un golpe militar apartó del gobierno a la elite oligárquica bancaria y agroexportadora de Guayaquil y se conformó una Junta Provisional de Gobierno. El evento sería recordado como la *Revolución Juliana* y, mientras duró, se hicieron varias reformas políticas y económicas, incluyendo un reajuste al sistema monetario y financiero (Paz y Miño Cepeda, 2012). En este periodo, se modeló el Banco Central del Ecuador (1927) bajo la supervisión de la Misión Kemmerer. Paralelamente, se inauguró una “verdadera campaña vial en lo que respecta al trabajo de caminos carrozables” (Miño Terán, 1942). En los hechos, la campaña vial terminó siendo un proceso de rehabilitación y ampliación de los antiguos caminos que conectaban las ciudades de la Sierra. Entre 1925 y 1930, se abrió la carretera Rumichaca-Babahoyo al tráfico vehicular, conectando la frontera colombiana con el sistema fluvial de la provincia del Guayas. Posteriormente, esta vía sería parte esencial de la sección de la Carretera Panamericana en el Ecuador.

Hasta 1930, según el Ministro de Obras Públicas Jerónimo Avilés Aguirre, el Ecuador había producido una “serie de ferrocarriles y carreteras inconclusas” y las regiones estaban cruzadas por ferrocarriles que hacían sus “recorridos casi sin carga ni pasajeros” (Ecuador, 1932). El ferrocarril Guayaquil-Quito, la línea principal del país que fue inaugurada en 1908, tuvo un crecimiento regular de tráfico entre 1910 y 1930 con impacto sobre el mercado interno antes que el externo. Ocurre que el cacao y el café, que equivalían el 55% de las exportaciones, representaban el 1.5% de tonelaje total transportado en aquella línea (Deler 1994, 2007). El ferrocarril no solo había llegado tarde, sino que su mantenimiento se volvió insostenible en un periodo relativamente corto.

La crisis financiera de 1929 y la devaluación de la moneda corriente doméstica ecuatoriana, después de que Gran Bretaña abandonara el patrón oro, pusieron fecha de expiración a la *Revolución Juliana*. Las reservas legales de oro cayeron por debajo del 50 % en diciembre de 1931 (Paredes, 2018). Entonces, la elite costeña puso en el poder a Alfonso Baquerizo Moreno, quien procedió a descartar el patrón oro, la moneda fue devaluada, se suspendió el pago de la deuda externa y se solicitaron préstamos al Banco Central (Thorp, 1991).

La estrategia de préstamos del Banco Central, muchos de ellos forzados, fueron la base para la promoción de nuevos planes viales. Que el Banco Central, recientemente fundado, realizara préstamos al gobierno para promover la construcción de carreteras es un fenómeno destacable para la década de 1930, ya que esto no ocurrió en otros países de la región con excepción de Bolivia (Contreras, 2018). Por otra parte, este periodo estuvo caracterizado por una campaña contra la “fiebre por ferrocarriles” que caracterizó la política de transporte del Ecuador. Las críticas estaban encabezadas por el Sindicato de Técnicos Civiles, quienes sugerían optar por la construcción de carreteras (Villacreces, 1931).

Entre 1931 y 1932 se detuvieron todas las construcciones ferroviarias en el Ecuador, con excepción de la línea de Quito-San Lorenzo. Por otra parte, el crédito externo estaba suspendido porque el país figuraba como garante de la deuda en mora de la empresa que administraba la línea Guayaquil-Quito. Entonces, se determinó la creación de un Consejo Nacional de Ferrocarriles (1933) para centralizar la administración de todas las líneas y dotar de autonomía a este ramo. Esta entidad se convertiría en la Junta Directiva de los Ferrocarriles (1935) y luego en la Dirección General de Ferrocarriles (1937).

El 1 de septiembre de 1934, José María Velasco Ibarra asumió la presidencia de Ecuador. Velasco Ibarra fue presidente en cinco ocasiones (1934-35; 1944-47; 1952-56; 1960-61 y 1968-1972), fue derrocado por golpes de estado en cuatro oportunidades y terminó solo un mandato (1952-56). El primer velasquismo es recordado como el primer movimiento político populista ecuatoriano (Cueva, 1970; Hurtado, 1981) y también debería considerarse como el régimen que inició una transición de la política de transportes. Aunque la administración de Velasco Ibarra defendía públicamente la construcción de ferrocarriles, en la práctica puso en pausa los proyectos ferroviarios y se concentró en la apertura de nuevas carreteras. Se postuló un plan vial de 2 millones de sucres financiados por el Banco Central, cuya ejecución dependería de la coordinación del ministerio con las Juntas provinciales (Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, Agricultura y Fomento, 1935). No obstante, la crisis financiera heredada persistió y la escasez de moneda circulante provocó dificultades en el pago de la mano de obra y la mora en el pago a los proveedores. La gravedad de la crisis combinada se expresó en el golpe militar de 1935.

Los siguientes gobiernos plantearon el Plan General de Obras Públicas de 1937 con un costo de 180 millones de sucres, nuevamente financiado con empréstitos del Banco Central. Se hicieron una serie

de contratos infructuosos, ya sea por falta de fondos o por el hecho de que las empresas no cumplieron con sus obligaciones. Para el año 1938, todos los ferrocarriles ecuatorianos trabajaban a pérdida y algunos estaban paralizados. Entonces, el año 1939 se diseñó un plan vial quinquenal exclusivamente de carreteras. El plan estaba condicionado a la posibilidad de acceso a financiación externa, que establecía la prioridad de vías y estimaba un costo cercano a los 46 millones de sucres o 840.000 dólares. Este plan fue la evidencia del giro definitivo en la política de transportes. Los objetivos se diversificaron. Por una parte, el interés por una red de carreteras desplazó al sueño de un país integrado por caminos de hierro. Por otra, más allá de unir Quito con Guayaquil, se buscó con más ahínco conectar la Sierra norte y central con las costas de las provincias de Esmeraldas y Manabí (ver Cuadro 4).

**Cuadro 4.** Plan vial del Ecuador, 1939

	Carretera	Costo aprox. (en sucres)
1	Quito-Santo Domingo	1.875.000
2	Santo Domingo-Chone	11.430.000
3	Santo Domingo-Quinindé	3.555.000
4	Quinindé-Esmeraldas	5.380.000
5	Guamate-Alausí-Guasuntos	860.000
6	Guasuntos-Tambo	3.555.000
7	Guayaquil-Portoviejo	10.700.000
8	Manta-Montecristi-Portoviejo-Chone	5.550.000
9	San Miguel-Balzapamba-Babahoyo	3.000.000
	<b>Total</b>	<b>45.855.000</b>

Fuente: Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, Minas y Comunicaciones, 1939.

El problema histórico del desarrollo de la infraestructura del transporte en Ecuador, hasta el año 1939, estuvo caracterizado por un limitado presupuesto, la falta de fuentes de financiación (externa e interna) y las dificultades para diferenciar los ramos de ferrocarriles y carreteras que demandaban cierto grado de autonomía. El Ecuador cerró la década de 1930 con alrededor de 2 millones de habitantes y 2.700 automóviles, que circulaban sobre 6 mil kilómetros de carreteras sin asfaltar.

#### 4. CARRETERAS CON FINANCIAMIENTO EXTERNO, 1940-1945

Las negociaciones para obtener financiación externa para obras de infraestructura en el Ecuador se iniciaron durante un periodo convulsionado. En el contexto local, las huelgas a nivel nacional en respuesta a la promulgación de leyes antipopulares y la severa represión hacia ellas produjeron el descontento generalizado. La muerte del presidente ecuatoriano y el inicio de un conflicto bélico con el Perú también afectarían los ritmos y las decisiones de las negociaciones. En el contexto internacional, Estados Unidos analizaba su ingreso a la guerra mundial y diseñaba una agenda geopolítica que determinaría sus actitudes con los vecinos del Sur.

Las noticias de la ayuda económica estadounidense a Brasil animaron al presidente ecuatoriano, Aurelio Mosquera Narváez, a solicitar un trato similar. El primer acercamiento se hizo a través del embajador estadounidense, Boaz Long, el 31 de marzo de 1939. Por su parte, Estados Unidos envió una serie de misiones técnicas para conocer la situación del Ecuador. Harry Pendleton, ingeniero asociado del *Bureau of Public Roads*, llegó a Quito en junio de 1939 para levantar un informe de la situación del transporte carretero y diseñar las directrices básicas para un nuevo plan vial. En septiembre, el economista Frank Whitson Fetter se encargó de evaluar la economía financiera y asesorar al Banco Central. Antes de acabar el año, los científicos Atherton Lee y Charles L. Luedtke arribaron para hacer un balance del potencial agrícola del Ecuador. En suma, se vio un “avalancha de científicos para el desarrollo de las materias primas” (Cuvi, 2009).

El fallecimiento del presidente Mosquera Narváez (1939) puso un freno al proceso de negociación. Después del interinato de Andrés F. Córdova, el presidente Carlos Arroyo del Río (1940-1944) retomó

la labor. Para 1940, los objetivos mudaron del interés de mejorar aspectos de la economía ecuatoriana a la aspiración del fortalecimiento de la defensa militar. Esto se explica por la escalada de tensión en las relaciones fronterizas entre Ecuador y Perú, que terminó en un conflicto armado durante el mes de julio de 1941 y que significó la cesión de territorio a favor del bando peruano en 1942 (Tobar Donoso, 1982). Estados Unidos, por su parte, descartó cualquier solicitud que implicara fomentar una carrera armamentística en Sudamérica.

Las negociaciones para la financiación de infraestructura se reanudaron después del ingreso de Estados Unidos a la Segunda Guerra Mundial (diciembre, 1941) y la ruptura de relaciones de Ecuador con el Eje. En la mesa de diálogo estaba el proyecto estratégico de la Carretera Panamericana, que se había convertido rápidamente en una “ruta de guerra” (Rutkow, 2019). Ecuador formó parte de esta línea de defensa de asfalto continental. Además, Galápagos que ya era un centro científico estadounidense, terminó alojando una base militar para resguardar el Canal de Panamá (Hennessy, 2019; Quiroga, 2016).

En el contexto de la economía de guerra, los agentes estadounidenses advirtieron al presidente Arroyo del Río que, “con toda probabilidad, sería muy difícil obtener materiales y maquinaria para estos proyectos en los Estados Unidos durante la emergencia” (FRUS 1942: 392). La advertencia se cumplió y se limitó el desempeño financiero de los empréstitos en los siguientes años. De esta manera, se superó la fase de negociaciones y se llegó a la fase de diseño de planes viales con financiamiento externo.

Los avances de créditos del Eximbank estadounidense para obras públicas empezaron a desembolsarse en 1942 y estaban orientados a las obras sanitarias de Guayaquil y Quito, la rehabilitación de la Provincia de El Oro y la Carretera Panamericana. A estos fondos se añadían los créditos para asuntos agrícolas, que determinaron la creación de la Corporación Ecuatoriana de Fomento en junio de 1942, junto a las estaciones experimentales agrícolas (Cuvi, 2009). Los informes del ingeniero Harry P. Hart fueron la base técnica para el desembolso de fondos para carreteras.

En la primera etapa, el Eximbank ejerció su influencia para contratar empresas estadounidenses en las obras de infraestructura en todo el Ecuador<sup>1</sup>. Cuatro de esas constructoras se adjudicaron los contratos de carreteras, pero la mayoría de ellas no lograrían cumplir sus compromisos (ver Cuadro 5).

**Cuadro 5.** Empresas constructoras estadounidenses y las carreteras en el Ecuador, 1940-1958

Empresa	Obras adjudicadas
Ambursen Engineering	Cuenca-Loja (1942-1945, incompleto) Manta-Quevedo (1942-1945, incompleto)
J. A. Jones	Riobamba-Guamote-Tambo (1945-1950) Manta-Quevedo (1953-1958) Jipijapa-Montecristi (1945-1950)
Nathan A. Moore	Riobamba-Guamote-Tambo (1945-1950)
Tucker Mc Clure	Tambo-Durán (1942-1946, incompleto) Santo Domingo-Quinindé (1946, incompleto) *Obras militares en las Galápagos (1940-1941)

Fuente: Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, Comunicaciones y Ferrocarriles 1942-1960

La principal novedad del plan vial de 1943, que contemplaba siete carreteras, fue la inclusión de la carretera Manta-Quevedo<sup>2</sup>. Aquella era una carretera que nunca había sido considerada por los planes viales ecuatorianos. La Manta-Quevedo fue, ante todo, una aspiración externa canalizada por la Corporación Ecuatoriana de Fomento (CEF) y sus directivos estadounidenses. El objetivo fue explotar madera, balsa, caucho y cinchona a través de un canal de transporte rápido e independiente de otras vías en la costa de Manabí. Por su parte, el gobierno ecuatoriano vio en el proyecto la posibilidad de inyección eficiente de dinero, antes que un proyecto que exprese los intereses de desarrollo vial

<sup>1</sup> *South American Development Company* y *Cotopaxi Exploration Company* trabajaron en Ecuador explotando minerales y petróleo y construyeron las carreteras de Piedras-Piñas y Pujilí-Macuchi respectivamente (Rader & Associates, 1957).

<sup>2</sup> Cuenca-Loja, Riobamba-Azogues, Eloy Alfaro-Baquerizo Moreno, Cuenca-Girón-Pasaje, Piedras-Piñas-Macuchi-Zumbahua-Pujilí y Manta-Quevedo (Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, Comunicaciones y Ferrocarriles, 1943).

nacional. Así se entiende que el gobierno terminara cediendo fácilmente a la CEF el control para licitar, administrar y fiscalizar la obra (Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, Comunicaciones y Ferrocarriles, 1943). Finalmente, la empresa estadounidense *Ambursen Engineering* fue la elegida para llevar a cabo la obra. Como se verá más adelante, la suma de estas decisiones tendría grandes repercusiones en los próximos años.

La administración de Arroyo del Río terminó duramente cuestionada por el manejo del conflicto fronterizo con el Perú de 1941 y el acuerdo de 1942. Las diferencias de enfoque en la utilidad en la proyección de la vía Manta-Quevedo y la delegación de una de las obras públicas más costosas a la CEF también formaron parte de la censura. Entonces, el arroyismo fue derrocado mediante una movilización popular, recordada como “la Gloriosa” revolución de mayo, que derivó en otro velasquismo (Ayala Mora, 2016).

José María Velasco Ibarra asumió el poder por segunda vez en agosto de 1944 y se inició una política de centralización del control sobre las obras públicas. Se anunció la nacionalización de los ferrocarriles (Lasso, 1944) y se intentó -sin éxito- la compra de maquinaria para rehabilitarlos. También se buscó conciliar los fondos extranjeros con el nuevo plan vial del Ecuador, que establecía cinco obras para el desarrollo de la producción agrícola del país<sup>3</sup>. Ante la negativa del Eximbank para financiar este plan, se recurrió a la vieja práctica de obtener empréstitos por la fuerza del Banco Central. En aquella ocasión, el préstamo fue de 2.5 millones de sucres (Norris, 2005).

Para el final del año 1945, el segundo velasquismo ya había sufrido una crisis de gabinete y al menos tres conspiraciones de golpes de estado: de las élites de Guayaquil, del Ejército y de la compañía constructora *Ambursen Engineering*. El 8 de diciembre de 1945 se conoció el desmantelamiento de la “revolución de la Ambursen”. La trama inició cuando el estado ecuatoriano cuestionó los términos del contrato de 1944 por el cual la Corporación Ecuatoriana de Fomento tenía el control total de la obra, incluida la fiscalización. La presión mediática propició la aceptación de la inspección de las obras por ingenieros ecuatorianos, que terminó con el levantamiento de un polémico informe. El documento detalló las costosas adquisiciones hechas por la Ambursen. Casi medio centenar de equipos mecánicos habían sido comprados de segunda mano en Panamá, que superaban los 6 años de antigüedad y que estaban bajo un precario cuidado. La medida desfavorecía claramente a las emergentes compañías importadoras locales. El combustible, gasolina y diésel, también fue importado desde Panamá, incumpliendo cláusulas específicas del contrato que disponía la adquisición exclusiva de combustibles producidos en Ecuador. Este tipo de gastos y la desproporcionalidad de los sueldos del personal administrativo terminaron agotando los fondos sin un avance de obras significativo (Nuñez, 1945).

El embajador estadounidense, Robert McGregor Scotten, estaba informado sobre los problemas con la Ambursen y la deshonestidad de la empresa a mediados de 1945. Entonces, el emisario compartió su preocupación a Washington: “este proyecto -decía- nos dejará un golpe del cual será muy difícil recuperarse” (FRUS, 1945:1057-58). El 9 de diciembre del mismo año se confirmó la expulsión de Spencer Wilson Stewart y otros representantes, agentes y empleados de la Ambursen<sup>4</sup>. Se les acusó de pretender financiar una revolución con 80.000 dólares para “cambiar un orden jurídico que no les convenía” y buscar el apoyo de otras compañías estadounidenses dedicadas a la explotación de petróleo y minerales en Ecuador: *International Petroleum Company* y *South American Development Company*. La primera de ellas, ante la gravedad del asunto, decidió notificar al gobierno ecuatoriano de las intenciones de la Ambursen; en cambio, la empresa minera “mantuvo un significativo silencio”<sup>5</sup>. Las acusaciones también alcanzaron a ex- autoridades ecuatorianas involucradas en las contrataciones, que incluían a Colón Eloy Alfaro y Ricardo Astudillo. Estos hombres fueron catalogados como “traidores”, pero los cargos nunca se confirmaron<sup>6</sup>. El fiasco de la *Ambursen* echó sombra sobre los logros en desarrollo de la infraestructura de transporte carretero y se convirtió en un antecedente que daría forma a las nuevas políticas del transporte.

<sup>3</sup> Quito-Santo Domingo-Quinindé-Esmeraldas, Latacunga-Macuchi-Quevedo-Manta, Eloy Alfaro-Baquerizo Moreno, Ambato-Guaranda-Babahoyo (Vía Flores) y Guayaquil-Jipijapa-Monte Cristi-Manta. La sección de Guayaquil-Jipijapa fue construida por el Comité de Vialidad del Guayas que se fundó en 1945.

<sup>4</sup> *The New York Times*, 9 de diciembre de 1945.

<sup>5</sup> *El Comercio*, 8 de diciembre de 1945.

<sup>6</sup> *El Comercio*, 18 de diciembre de 1945.

## 5. CARRETERAS CON FINANCIAMIENTO EXTERNO Y RENTAS PROPIAS, 1945-1960

Los años que siguieron al fin de la guerra implicaron, entre otras cosas, un cambio en las reglas del juego en la financiación de obras de infraestructura en Ecuador. El cambio se acentuaría con algunas medidas exógenas. Por una parte, el Eximbank decidió dejar de ser el principal ente financiador de obras viales en América Latina y el mundo. Así, el banco renunciaba al rol que había cumplido a regañadientes, pues su objetivo original en 1934 fue dinamizar el comercio entre Estados Unidos y Rusia, pero la Segunda Guerra Mundial modificó sustancialmente su rol (Patterson, 1944). Por otro lado, el fin de la guerra modificó los objetivos de los programas viales de los países latinoamericanos, que hasta entonces habían concentrado sus esfuerzos en la Carretera Panamericana.

En el plano nacional, el fiasco de la *Ambursen* impulsó una campaña para cambiar el grado de influencia de los entes financieros externos sobre los contratos y la selección de las compañías constructoras. El plan vial decenal de 1946 duplicó la cantidad de vías a construirse tornándose irrealizable<sup>7</sup>. El descontento generalizado con este tipo de propuestas ilusorias y la crisis de reservas del Banco Central de 1947 explican, parcialmente, el golpe de estado al segundo velasquismo. Los gobiernos provisionales terminaron haciendo ajustes al plan decenal y lo redujeron a la mitad hasta la llegada de Galo Plaza Lasso al poder.

El gobierno de Galo Plaza Lasso (1948-1952) es recordado por inaugurar un periodo anómalo de estabilidad política en el Ecuador, que se extendió hasta el año 1962. A este hecho, debe agregarse tres medidas del régimen en relación con la política de transportes: se redoblaron los esfuerzos en la construcción de carreteras transversales de colonización entre Sierra-Costa-Oriente, se amplió el mantenimiento de la red existente y se fomentó la participación del Ejército en la planificación vial. Así, el año 1948, se creó la Junta Nacional Pro Oriente (JUNO), que estuvo a cargo de obras viales en la Amazonía. Se inició una campaña para diseñar un plan nacional de mantenimiento de las carreteras. El ejército comenzó a jugar un rol cada vez más importante en la planificación vial y en el desarrollo de infraestructuras en general, gracias a cuotas de autonomía recién adquiridas en el campo político. De esta manera, se formó una generación de militares de ideología desarrollista que formarían parte de los gobiernos militares del Ecuador en las décadas de 1960 y 1970.

Los 8 mil kilómetros de carreteras construidos en el Ecuador hasta la mitad del siglo XX aumentaron significativamente los costos de mantenimiento. El gobierno inició una campaña para cubrir los caminos con capa asfáltica y macadam en una escala nunca antes vista en el país (Ecuador, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, 1949). Sin embargo, el Ecuador no contaba con las máquinas para emprender semejante empresa. Entre 1951 y 1952, el Eximbank financió la compra de la maquinaria necesaria para emprender este nuevo reto técnico. No obstante, la constante dificultad para atender el mantenimiento de carreteras se convirtió en un símbolo de la precariedad de la infraestructura del transporte en el Ecuador.

El año 1951, la afamada Manta-Quevedo pasó a cargo de la *Nathan A. Moore*, una compañía que había ganado prestigio con la construcción de la carretera Guamote-Tambo (sección de la Panamericana). Pero la compañía no pudo cumplir con el trabajo y subcontrató a la empresa ecuatoriana INCA (Ingenieros Nacionales Constructores Asociados). Esta disposición tenía por objetivo detener la reanimación de los fantasmas del fiasco de la *Ambursen*. A pesar de los esfuerzos, los problemas en torno a la Manta-Quevedo no cesaron, se declinó el contrato con la compañía estadounidense y sobrevino el tercer velasquismo.

El programa vial de la tercera gestión de Velasco Ibarra (1952-1956) confirmó la política a favor de las carreteras transversales de colonización, pero la continuidad de los proyectos estaba determinada por la deteriorada confianza hacia las empresas constructoras extranjeras. Un *Memorandum* de la Cámara de Comercio e Industrias y la empresa Eléctrica del Ecuador de Guayaquil dirigido al senador estadounidense Homer E. Capehart, con base en las malas experiencias en el país, recomendaba que el Eximbank seleccionara con mucho más cuidado a las empresas constructoras de su país (Capehart, 1954).

En definitiva, para la opinión pública y los diseñadores de políticas del Ecuador, la situación del

<sup>7</sup> Guamote-Tambo; Cuenca-Loja; Quito-Santo Domingo; Santo Domingo-Quinindé; Latacunga-Quevedo; Manta-Quevedo; Montecristi-Jipijapa; Portoviejo-Santa Ana; Durán-Tambo; Girón-Pasaje; Vía Rodil; caminos de penetración al Orinete.

transporte había llegado a un punto de quiebre. Un balance del estado de la red vial ecuatoriana realizado por el ingeniero Carlos E. Zabala, director de la DGOP, entendía que el *boom* de banano en 1950 reveló “una realidad verdaderamente amarga y desconcertante” en relación con la demanda de un medio de transporte rápido y eficiente (Ecuador, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, 1950). El problema consistía en que la longitud de carreteras había crecido notablemente en los últimos años, pero no había logrado concretar una red interconectada. Un certero análisis de este panorama sugiere que “el desarrollo de la red vial correspondió más bien a las posibilidades de inversión ofrecidas por una coyuntura económica favorable, que a las necesidades propias de la comercialización del banano” (Deler 2007, 347).

El mismo Zabala hizo otro apunte crítico respecto a la financiación, que expresaba claramente el sentir común sobre las experiencias de construcción de carreteras: “No es posible -advertía- que se crea que los compromisos de Obras Públicas se los llene sólo a base de empréstitos. Hay que darles rentas propias” (Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, Comunicaciones y Ferrocarriles, 1951). Zabala también transmitió al Congreso la propuesta de llevar la contabilidad estadística del servicio de carreteras y la fotogrametría, que implicaba una reforma administrativa y técnica importante en su tiempo.

Entonces, al iniciar la década de 1950, los técnicos ecuatorianos plantearon un impuesto a la gasolina. Se trataba de una reforma crucial en el financiamiento de planes viales y tuvo como base las directrices del IV Congreso Panamericano de Carreteras (México, septiembre 1941), que llamaba la atención sobre el impuesto a la plusvalía como fuente de ingreso para la construcción, mejoramiento, conservación y seguridad en las redes de carreteras. La nueva política impositiva estuvo acompañada por la creación de la Junta Nacional de Planificación (JUNAPLA) en el año 1954 y la política que privilegiaba la contratación de compañías constructoras ecuatorianas.

El 8 de junio de 1953, se dictó el primer Decreto del impuesto a la gasolina orientado a respaldar un Plan vial quinquenal, marcando un antes y un después en la historia del transporte. Como antecedente a este Plan se elaboró el *Programa mínimo de trabajos para el año 1953*, que se concentraba en las carreteras que interconectaban la Sierra y la Costa<sup>8</sup>. El impuesto al consumo de gasolina estableció una carga de 0,60 sucres por galón. El segundo Decreto de impuesto a la gasolina, de 0,20 sucres por galón, se dictó el 16 de junio de 1954. Ambos impuestos gravaron a las compañías petroleras *Anglo Ecuatorian* y *Manabí Exploration*, y a la Aduana de Bahía<sup>9</sup>. El Banco Central se constituyó como fideicomisario de estos fondos, que entre agosto de 1953 y mayo de 1954 ascendieron a 35,825.199 sucres (Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, Comunicaciones y Ferrocarriles, 1954).

**Cuadro 6.** Compañías constructoras ecuatorianas y vías en construcción, 1953-1959

Constructora	Vía
<b>Primera etapa</b>	
INCA	Durán-Gun
SIMAR	Ambato-Babahoyo; Latacunga-Quevedo; Santo Domingo-Quinindé
CONACA	Quevedo-Empalme
ASTRA	Quinindé-Esmeraldas
<b>Segunda etapa</b>	
FERNÁNDEZ	Loja-Cariamanga-Macará
INCA	Las Chinchas-Catacocha-Macará
CONACA	Sibambe-Bucay
REINOSO	Puente Santa Rosa-Saracay
GRANDA CENTENO	Santo Domingo-Chone

Fuente: Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, Comunicaciones y Ferrocarriles 1954-59

<sup>8</sup> Durán-Tambo (a concluirse en 1 año), Quinindé-Esmeraldas (a concluirse en 3 años), Girón-Pasaje (a concluirse en 1 año) y Quevedo-Manta (a concluirse en 3 años).

<sup>9</sup> A parte de los dos impuestos de carácter nacional, se agregó un tercer impuesto a la gasolina de bajo rendimiento destinado a las obras viales en la provincia del Chimborazo (CEPAL, 1965).

Prácticamente, la totalidad de los fondos del impuesto a la gasolina fueron ejecutados de inmediato y en la primera etapa se iniciaron las carreteras más importantes del país. La modalidad de pago consistió en un 50 % de pago efectivo y 50 % en bonos del Estado a diez años plazo con el 5 % de interés anual. La modalidad de contratación fue tan efectiva que se ejecutó un segundo bloque con vías de colonización y frontera. Al menos siete empresas ecuatorianas fueron contratadas y todas cumplirían con sus compromisos (ver Cuadro 6).

En septiembre de 1956, el Ecuador inauguró la polémica carretera Manta-Quevedo. Sin embargo, la compañía estadounidense *J.A. Jones* no pudo entregar las obras hasta 1958 debido a las fallas técnicas en la vía. Cuando se hizo el traspaso de la Manta-Quevedo al control estatal, el Ecuador había acumulado una deuda de 38 millones de dólares con el Eximbank. Los créditos orientados al desarrollo del transporte terrestre representaron el 52 % de aquel total (ver Cuadro 7). La deuda contratada crecería hasta los 55 millones de dólares en la década de 1960, con la financiación de compañías de azúcar y lácteos, proyectos de irrigación y la construcción de aeropuertos (United States of America, The Export Import Bank, 1965).

**Cuadro 7.** Préstamos del Eximbank al Ecuador en infraestructura de transporte, 1942-1957

	Número de crédito	Productos financiados	Fecha de aprobación	Monto (en dólares)
1	343	Construcción de carretera, Guamote-Tambo	18 de diciembre de 1942	8,791.900
2	432	Construcción de carretera, Manta-Quevedo	8 de octubre de 1947	2,720.000
3	432-A	Construcción de carretera, Manta-Quevedo	16 de septiembre de 1953	4,980.000
4	432-B	Construcción de carretera, Manta-Quevedo	10 de enero de 1957	250.000
5	471-A	Mantenimiento de carreteras	14 de diciembre de 1949	1,500.000
6	471-B	Equipamiento para ferrocarril	14 de diciembre de 1949	1,500.000
<b>Total</b>				19,741.900

Fuente: United States of America, The Export Import Bank, 1962.

La estabilidad política continuó con la presidencia de Camilo Ponce (1956-1960) y se generó un *Plan Básico de Vialidad* que, por recomendación de la JUNAPLA, se orientó a la explotación agrícola de las regiones colonizadas y por colonizar (Ecuador, Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, 1956). El Ministro de Obras Públicas, Arq. Sixto Durán Ballén, fue comisionado para negociar un empréstito con una sección del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF). El 7 de marzo de 1957, como condición del ente financiero, se contrató a la firma de ingenieros consultores de *Rader & Associates* para determinar el plan técnico y calcular los costos (Ecuador, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, 1960). En 1958, con base en el informe de los consultores se contrató una deuda de 14.500.000 dólares para construir vías y 3.500.000 para el mantenimiento de las carreteras existentes<sup>10</sup>. La ejecución de las obras se distribuyó, otra vez, entre diversas empresas constructoras y contratistas de origen ecuatoriano que se estaban forjando un sólido prestigio.

El 23 de marzo de 1959, el Ecuador cumplió uno de los anhelos más grandes de su historia del transporte con la participación de las empresas ecuatorianas: se inauguró la carretera Quito-Alóag-Santo Domingo-Quinindé-Esmeraldas, una vía permanente entre la capital y la costa de Esmeraldas<sup>11</sup>. La obra había sido iniciada el año 1925, adjudicada a pequeños contratistas, luego a empresas estadounidenses y finalmente a empresas nacionales (SIMAR, CONACA y Granda Centeno). La nueva carretera fue

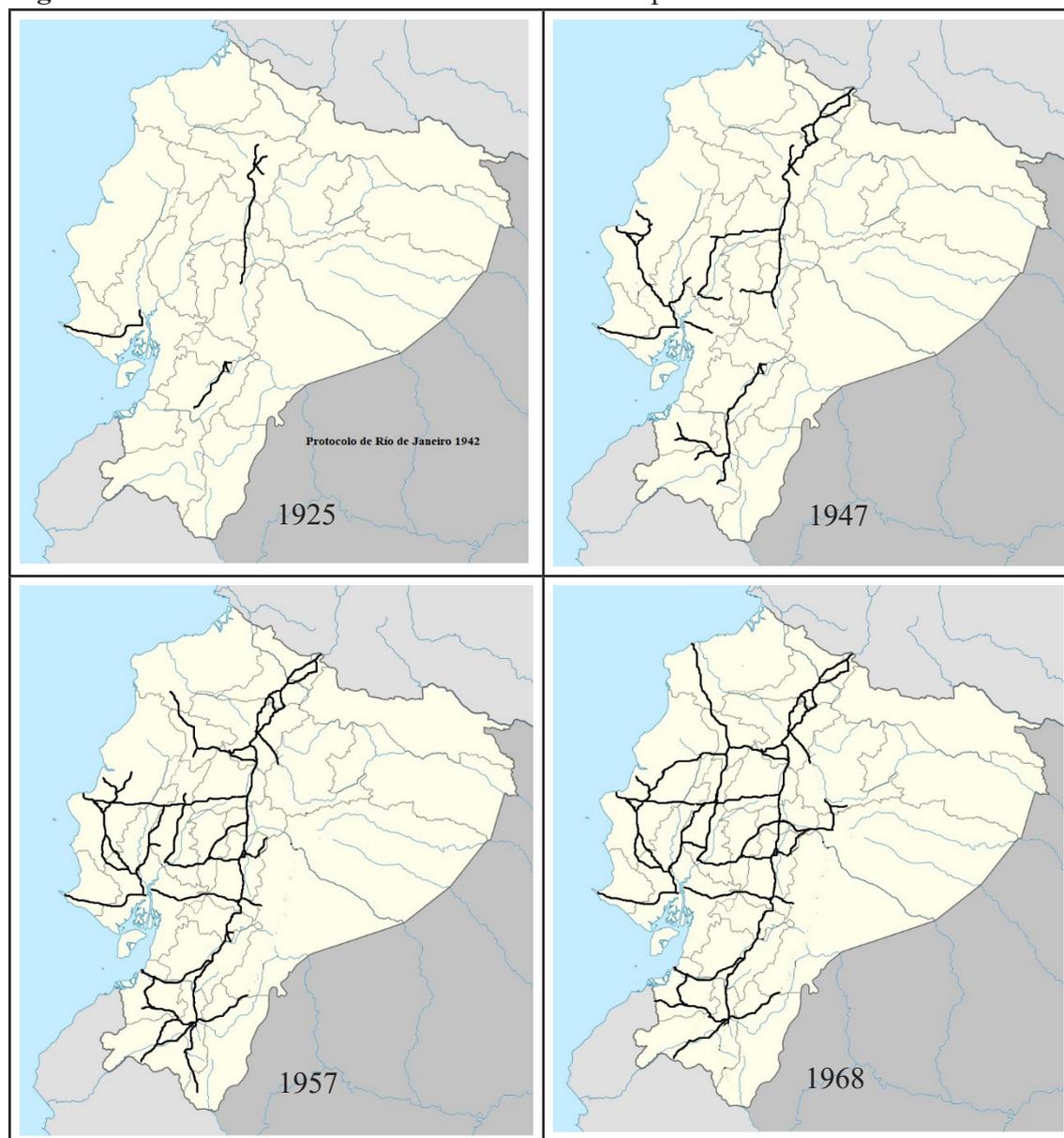
<sup>10</sup> Apertura de las vías Quito-Santo Domingo-Alóag-Quevedo y Chone-Santo Domingo, y mejora de la Troncal de la Costa Sur y Latacunga Quevedo. La misma compañía consultora realizó el informe para financiar la modernización de los puertos de Guayaquil y Manta.

<sup>11</sup> Sobre las vías carreteras de Quito hacia Esmeraldas, ver (Caspa, 2021).

determinante para la ampliación de la frontera agrícola ecuatoriana en la segunda mitad del siglo XX. A la vista de los colonizadores nacionales y extranjeros, surgió una nueva “zona pionera tropical”, que creció rápidamente tan pronto como se hizo accesible a un mercado (Burt et al., 1960). La ciudad de Santo Domingo, un simple pueblo con 1.500 habitantes, en 1950 se convertiría en la cuarta ciudad del país en las próximas décadas, gracias al hecho de estar ubicada en la principal vía transandina ecuatoriana a partir de la cual se abre el tráfico hacia los tres principales puertos de Guayaquil, Manta y Esmeraldas (Gondard, 2004).

En Ecuador se construyeron carreteras y fortunas. La transición hacia una economía capitalista en el Ecuador ocurrió entre 1920-1960 y en la segunda etapa (1945-1960) de este proceso se consolidó una nueva élite empresarial surgida del colapso de la economía cacaotera (Ospina Peralta, 2020; Uggen, 1993). Los nuevos grupos empresariales estuvieron relacionados con el agro y la banca, pero una parte de ellos tejió estrechos lazos con la construcción de carreteras y el comercio automotor. Un ejemplo de aquel fenómeno es el caso del empresario Antonio Granda Centeno, que en el año 1950 fundó una de las empresas constructoras más importantes del país, después de trabajar como técnico y pequeño contratista de carreteras desde la década 1930.

**Figura 1.** Planos de la evolución del sistema de transporte carretero en el Ecuador 1925-1968.



Fuente: (Caspá, 2020).

En el año 1958, en Ecuador circulaban más de 24.000 automóviles sobre 1.440 km de “camino de verano”, transitables por estaciones, 5.829 km de caminos afirmados y 650 km de carreteras asfaltadas (ver Cuadro 2 y 3). La mejora de las vías en la década de 1950 fue considerable. En 1958, los caminos de verano representan solo el 13 % en comparación con el 50 % en 1952 (Linke, 1960). La ampliación de la red vial de caminos y carreteras cambió sensiblemente el espacio geográfico ecuatoriano, sobre todo en la Sierra y la Costa (ver Figura 1). Una misión económica estadounidense de 1960 aseguraba que la industria cementera estaba, virtualmente, blindada porque “gran parte de la actividad en el Ecuador radicaba en las obras públicas como carreteras, edificios y puentes” (United States of América, Department of Commerce, 1961).

**Cuadro 8.** Carreteras y empresas constructoras en el Ecuador, 1925-1970

Carreteras	Años		Constructores	
	Inicio	Conclusión	Inicio	Conclusión
<b>Longitudinales</b>				
Rumichaca-Quito-Ambato (Panamericana)	1925	1930	Ecuador	
Ambato-Riobamba (Panamericana)	1925	1931	Ecuador	
Riobamba-Guamote-Tambo (Panamericana)	1945	1950	J.A. Jones; Nathan A. Moore	J.A. Jones; Nathan A. Moore
Tambo-Cuenca (Panamericana)		1934	Ecuador	
Cuenca-Loja (Panamericana)	1935	1946	Ecuador	
Loja-Macará (Panamericana)	1956	1970	Ramón Fernández	Ramón Fernández
Santo Domingo-Quevedo	1958		SIMAR; Leonardo Guarderas Sotomayor	SIMAR; Granda Centeno
Guayaquil-Babahoyo			Ecuador	
Guayaquil-Portoviejo			Ecuador	
Montecristi-Jipijapa	1945		J.A. Jones	
<b>Transversales</b>				
Latacunga-Pujilí-Macuchi-Quevedo	1941	1945	Cotopaxi Exploration	SIMAR
Manta-Quevedo	1943	1958	Ambursen Engineering; Nathan A. Moore; INCA	J.A. Jones
Ambato-Guaranda-Babahoyo	1935	1954	SIMAR	SIMAR
Tambo-Durán	1945	1953	Tucker Mc. Clure; Orejuela y Andrade Ochoa	INCA
Cuenca-Pasaje-Puerto Bolívar			Ecuador	
Loja-Zaruma	1932		Ecuador	
Santo Domingo-Chone	1959		Granda Centeno	Granda Centeno
Guayaquil-Salinas	1930		Ecuador	
Portoviejo-Santa Ana	1946		The Central Railway of Ecuador Ltd.	
Alóag-Santo Domingo	1925	1941	SIMAR; CONACA; Morrison Knudsen	SIMAR; Granda Centeno
Santo Domingo-Quinindé	1946	1949	Tucker Mc. Clure	CONACA
Quinindé-Esmeraldas	1949	1959	Tucker Mc. Clure	ASTRA; Granda Centeno
Ambato- Pelileo-Baños-Napo	1932		Ecuador	
Quito-Papallacta-Baeza-Archidona	1932		Ecuador	
Mera-Puyo-Canelos	1934		Ecuador	
Loja-Zamora	1933		Ecuador	

Nota: No se han tomado en cuenta las vías provinciales. Las obras realizadas por Juntas, Comités, Regimientos militares, y la Dirección de Obras Públicas figuran bajo la denominación “Ecuador”.

Fuente: Ecuador, Informe del Ministerio de Obras Públicas 1930-1980.

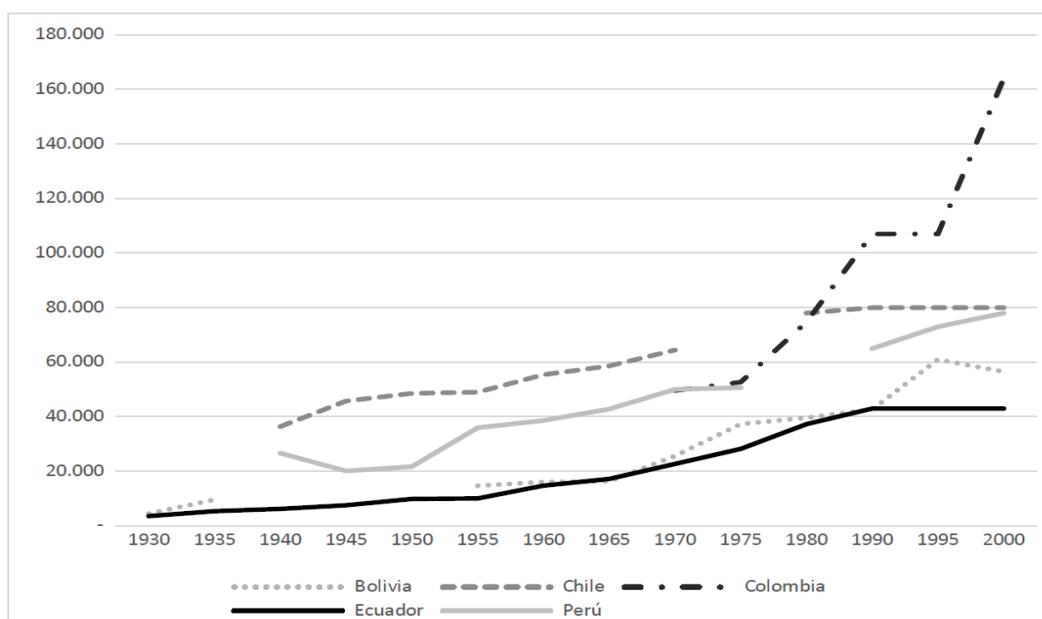
Con más de treinta años de experiencias en construcción de carreteras, con la participación de más de una docena de empresas constructoras (ver Cuadro 8) y con la experiencia de diversas políticas de transporte, Ecuador ingresó a la década de 1960 construyendo y manteniendo sus carreteras de tres maneras: construcción de vías troncales financiadas con empréstitos exteriores, que se pagaban con el impuesto a la gasolina y asignaciones de Presupuesto; construcción de vías secundarias con base en impuestos regionales; mantenimiento de vías con asignaciones del Presupuesto Nacional.

El fortalecimiento de la institucionalidad en el ramo de obras públicas y la diversificación de fuentes de financiamiento fue uno de los principales legados de las administraciones durante el periodo 1930-1960. Aunque la estabilidad política que caracterizó la década de 1950 en Ecuador no superó el cuarto Velasquismo (1960-1961) y un golpe de Estado devino en el Gobierno de una Junta Militar, la institucionalidad no sufrió un retroceso significativo. La nueva política de transportes estaría signada por el *boom* petrolero del Ecuador en la década de 1970. Los proyectos carreteros reforzaron su interés sobre el Oriente Amazónico y el transporte aéreo empezaría a jugar un rol cada vez más importante.

Hasta el año 1960, el Ecuador construyó el 34% de la estructura de su sistema vial moderno actual (43.000 km). Como se puede ver en la Gráfica 1, la extensión de carreteras en los países andinos tuvo un crecimiento sostenido durante el siglo XX. Aunque estos países comparten retos fundamentales del transporte, como la geografía, sería un error generalizar sus procesos históricos. Tomando en cuenta la densidad de kilómetros de carreteras por cada 1.000 km<sup>2</sup>, el Ecuador pasó de ser uno de los más rezagados a ser el líder en los países andinos entre 1930 y el año 2000 (ver Cuadro 9). Este fenómeno ocurrió en un periodo relativamente corto, el Ecuador superó en densidad vial a Bolivia, Colombia y Perú desde 1940.

La relación de kilómetros de carreteras por cada 1.000 habitantes del Ecuador era idéntica a la de Bolivia en el año 1930 (ver Cuadro 10). Como en otros países andinos, aquella relación se elevó significativamente entre 1930-1960 (de 1.9 a 3.2). En cambio, la relación del año 2000 tiene una semejanza relativa con la del año 1960 (3.2 y 3.4). Al ser el país más pequeño de la región andina, es probable que la relación de kilómetros por habitantes en el Ecuador pueda estancarse o disminuir en el siglo XXI. Entonces, al análisis de la longitud de carreteras debe agregarse el indicador de calidad. El Índice de Competitividad Global (2017-2018) ha situado a las carreteras ecuatorianas en el puesto 29 de una lista de 141 países<sup>12</sup>. Esta valoración debe tomarse con cautela. El tamaño y población del país puede relativizar la importancia del indicador de vías asfaltadas; también debe considerarse las diferencias entre la calidad y la conectividad.

**Gráfica 1.** Países andinos: longitud de carreteras, 1930-2000 (kilómetros)



Fuente: Caspa, 2020; CEPAL, 1965; MOxLAD Database 2021

<sup>12</sup> Ver <https://reports.weforum.org/global-competitiveness-index-2017-2018/>

**Cuadro 9.** Países andinos: kilómetros de carreteras por 1.000 kilómetros<sup>2</sup>, 1930-2000

Año	Bolivia	Chile	Colombia	Ecuador	Perú
1930	4.1	47.0	20.6	5.0	15.0
1940	9.2	48.1	20.2	24.3	20.7
1950	11.0	64.1	24.5	28.6	16.9
1960	14.8	73.2	35.0	57.5	30.1
1970	23.5	85.1	43.4	88.5	38.9
1980	36.4	103.1	65.4	145.5	46.7
1990	39.2	105.7	93.7	167.7	50.6
2000	51.9	105.7	143.6	167.7	60.7

Fuente: Caspa, 2020; CEPAL, 1965; MOxLAD Database 2021.

**Cuadro 10.** Países andinos: kilómetros de carreteras por 1.000 habitantes, 1930-2000

Año	Bolivia	Chile	Colombia	Ecuador	Perú
1930	1.9	8.3	3.0	1.9	3.6
1940	4.0	7.2	2.4	2.5	4.4
1950	4.4	8.0	2.4	2.2	2.8
1960	4.5	6.8	2.5	3.2	3.8
1970	5.7	6.6	2.3	3.7	3.7
1980	7.1	6.8	2.8	4.7	3.4
1990	6.2	6.0	3.2	4.2	2.9
2000	6.7	5.2	4.1	3.4	2.9

Fuente: Caspa, 2020; CEPAL, 1965; MOxLAD Database 2021.

## 6. CONCLUSIONES

La crisis del cacao de la década de 1920, cambió el patrón de baja demanda de infraestructura de transporte que caracterizó al Ecuador desde el inicio del periodo republicano. La producción monoexportadora ecuatoriana, a diferencia de otras economías de la región, no dependía de ferrocarriles ni caminos. El bajo estímulo de la economía cacaotera al sector ferroviario se tradujo en estancamiento y falta de una fuerza compensadora de la crisis de mercado. Los 922 km de ferrocarriles construidos para la integración interna hasta el año 1930 tenían escasa carga potencial y altos costos de mantenimiento, por tanto, fueron abandonados progresivamente a favor de una red de carreteras nacional.

La crisis financiera, la falta de autonomía institucional y la creciente demanda de infraestructura caracterizó el primer periodo de construcción de carreteras en el Ecuador entre los años 1930-1939. El Banco Central del Ecuador, creado en el año 1927, se convirtió en la fuente principal de financiamiento de infraestructura del transporte. La Dirección General de Obras Públicas, la instancia encargada de la planificación vial, no pudo establecer autonomías entre los ramos ferroviario y carretero. Además, el ente tuvo muchas dificultades para imponerse sobre las instancias locales y regionales que generaban planes viales propios. El gobierno de José María Velasco Ibarra (1934-1935) postuló el primer plan vial nacional de carreteras, desplazando el eje en la política de transportes del Ecuador.

Las negociaciones por financiamiento externo definieron la política de transportes del Ecuador entre los años 1940-1945 y, que fuera así, tuvo implicaciones sobre la soberanía nacional. Los créditos del Eximbank, que llegaron a Ecuador desde 1942, estuvieron acompañados de una serie de condicionamientos como efecto de la Segunda Guerra Mundial. Por un lado, los fondos se enfocaron en la sección ecuatoriana de la Carretera Panamericana y se proyectó una vía que hasta aquel entonces no estaba en los planes viales del Ecuador: la carretera Manta-Quevedo. Por otro lado, el financiador impuso la contratación de empresas estadounidenses para la ejecución de las obras. La deshonestidad de la empresa constructora de la carretera Manta-Quevedo (*Ambursen Engineering*) y su formulación de un golpe de estado terminó minando la confianza sobre los contratos ya establecidos. Entonces, el Ecuador perfiló un ajuste a su

política de transportes en el periodo de posguerra y disminuyó la influencia de los entes financieros en la planificación vial.

El periodo 1945-1960 incluyó un periodo de estabilidad política que duró 13 años y aquello se reflejó en la aceleración de la construcción de carreteras. La planificación vial se concentró en las vías transversales de colonización (vgr. Quito-Esmeraldas). Pronto, el mantenimiento de las carreteras se convirtió en un cuello de botella. Entonces, se generaron rentas propias provenientes de impuestos a la gasolina y se empezaron a crear instrumentos legales para el fortalecimiento del ramo de obras públicas. A la nueva fuente de financiamiento se agregaron los empréstitos del BIRF. En el proceso, una serie de empresas constructoras y comerciantes automotores ecuatorianos se consolidaron como parte de la nueva élite económica con lazos estrechos con los grupos empresariales del agro y la banca.

Hasta el año 1960, el Ecuador construyó 43.000 kilómetros de carreteras, es decir, el 34 % de la estructura de su sistema vial moderno actual. En comparación con otras experiencias de la región andina, el Ecuador había empezado el siglo XX como uno de los países más rezagados en cuanto a densidad de carreteras. La densidad negativa se revirtió en el año 1940, comprobando la importancia de los programas viales ejecutados desde el año 1930. En cuanto a la relación de carreteras por habitante, esta pasó de ser la más baja en los Andes a mantener una media regional estable desde el año 1960. Esta nueva información añade matices a la interpretación clásica de la historia del transporte en el Ecuador, que señala la década de 1950 como el inicio de las reformas para mejorar el sistema vial y las siguientes dos décadas como las más importantes en cuanto a ampliación de la infraestructura de transporte con base en los ingresos reportados por el *boom* petrolero.

Las carreteras construidas entre 1930-1960 no llevaron al Ecuador a superar los problemas derivados de su economía monoexportadora. Pero nuestros datos nos permiten decir que hubo una mejora sustancial en cuanto integración interna, que superó en un periodo corto el impacto de la fase ferroviaria. La historia de las carreteras en el Ecuador hasta el año 1960 comprueba la relación positiva entre la infraestructura de transportes y el desarrollo económico. No obstante, como han señalado Moraglio y Zunino Zingh (2016), las carreteras también pueden generar paradojas. Algunas carreteras provocaron localismos, a pesar de estar planificadas para la integración. Borrero (2009) ha señalado que “los caminos del Ecuador han transitado por las rutas de la integración, pero también de la marginalidad, pues ciertas áreas del país muy difícilmente se han comunicado con el área nuclear [Quito-Guayaquil], tal es el caso de la zona norte de Esmeraldas, la zona sur de Loja, Zamora, e incluso Cañar y Azuay”. Como hemos visto, la inauguración de la carretera Quito-Esmeraldas, en el año 1959, fue uno de los hitos más importantes de la historia del transporte ecuatoriano, pero, Esmeraldas no tuvo un despegue económico inmediato y la provincia aún es considerada como una de las más pobres del Ecuador. Algunas carreteras también pueden desconectar territorios que pretendían unificar. El Estado ecuatoriano, en su empeño de establecer una nueva vía permanente hacia la frontera con Colombia en la década de 1930, dejó en segundo plano las vías tradicionales en la Provincia del Carchi, que poseían circuitos económicos consolidados, a favor de una carretera que creía más eficiente. Como ha demostrado Landázuri Camacho (2021), la desconexión de facto de una economía local produjo la respuesta local de la construcción de la Carretera Oriental del Carchi mediante *mingas* y la comprobación del desacierto estatal.

Hasta donde sabemos, nuestra investigación es la primera en recopilar y sistematizar una serie cuantitativa sobre la extensión de carreteras y el parque automotor del Ecuador entre 1923 y 1990. Además, el documento ofrece un estudio del desarrollo de la infraestructura de transportes y el efecto de las políticas de transportes entre 1930 y 1960, un proceso hasta ahora poco conocido y que ahora se suma a las interpretaciones de la historia económica y política del Ecuador.

**BIBLIOGRAFÍA**

- Aristizábal, E. (2017). De los caminos de antaño a la ruta de titanes. Las mingas: Episodios patrióticos de los pueblos grandes. Artes gráficas Señal.
- Ayala Mora, E. (1985). Lucha política y origen de los partidos en Ecuador (3ª ed.). Corporación Editora Nacional.
- Ayala Mora, E. (2016). La represión arroísta: Caldo de cultivo de la 'Gloriosa'. En S. Cabrera Hanna (Ed.), *La Gloriosa, ¿Revolución que no fue?* (pp. 19–38). Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional.
- Berg, C. N., Deichmann, U., Liu, Y., & Selod, H. (2017). Transport Policies and Development. *The Journal of Development Studies*, 53(4), 465–480.
- Bértola, L., & Ocampo, J. A. (2013). El desarrollo económico de América Latina desde la independencia. Fondo de Cultura Económica.
- Borrero, A. L. (2009). Los caminos del Ecuador en los siglos XX y XXI. Breve visión histórica. En M. Ruales (Ed.), *Los caminos en el Ecuador. Historia y desarrollo de la vialidad* (pp. 265–300). Hidalgo & Hidalgo S.A. / Anaconda Comunicación.
- Burt, A. L., Hitchcock, C. B., James, P. E., & Jones, C. F. (1960). Santo Domingo de los Colorados. *Economic Geography*, XXXVI(3), 221–230.
- CAF. (2020). Análisis de inversiones en el sector transporte terrestre interurbano latinoamericano a 2040. Corporación Andina de Fomento.
- Calderón, C., & Servén, L. (2011). *Infrastructure in Latin America*. Oxford University Press.
- Capehart, H. (1954). *Study of Latin American Countries. Interim Report of the Senate Committee on Banking and Currency*. Government Printing Office.
- Caspa, N. (2020). La política de transportes en Ecuador, 1925-1962: La carretera Manta-Quevedo [Master's Thesis]. Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.
- Caspa, N. (2021). Historia de las carreteras del Ecuador: Vías Alóag-Santo Domingo, Santo Domingo-Quinindé, Quinindé-Esmeraldas y la Vía Interoceánica [Working Paper].
- CEPAL. (1954). *El desarrollo económico del Ecuador*. Naciones Unidas.
- CEPAL. (1965). *El transporte en América Latina*. Naciones Unidas.
- Chiriboga, M. (1996). Auge y crisis de una economía agroexportadora: El periodo cacaotero. En Nueva historia del Ecuador (Vol. 9, pp. 55–115). Corporación Editora Nacional.
- Clark, K. (2008). El ferrocarril y las políticas de redención en el Ecuador. En M. Pía Rivera (Ed.), *El camino de hierro. Cien años de la llegada del ferrocarril a Quito* (pp. 83–110). FONSAL.
- Contreras, M. E. (2018). El desarrollo del transporte en Bolivia, una aproximación al impacto económico y social de los ferrocarriles y carreteras. En I. Velásquez & N. Pacheco (Eds.), *Un siglo de economía en Bolivia 1900-2015* (Vol. 1, pp. 317–358). Konrad Adenauer Stiftung.
- Cueva, A. (1970). Interpretación sociológica del velasquismo. *Revista Mexicana de Sociología*, 32(3), 709–735.
- Cuvi, N. (2009). Las semillas del imperialismo agrícola estadounidense en el Ecuador. *Procesos. Revista ecuatoriana de historia*, 30, 69–88.
- Deler, J. P. (1994). Transformaciones regionales y organización del espacio nacional ecuatoriano entre 1830-1930. En *Historia y región en el Ecuador: 1830-1930* (pp. 295–354). Corporación Editora Nacional.

- Deler, J. P. (2007). Ecuador: Del espacio al Estado nacional (2ª ed.). Corporación Editora Nacional / Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / Instituto Francés de Estudios Andinos.
- Draper, M., & Herce, J. A. (1994). Infraestructuras y crecimiento: Un panorama. *Revista de Economía Aplicada*, 2(6), 129–168.
- Ecuador. (1932). Informe que el Señor Ministro de Obras Públicas, Agricultura y Fomento presenta a la Nación. 1931-1932. Talleres Tipográficos Nacionales.
- Ecuador, Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica. (1956). Informe anual 1955-1956. Editorial Santo Domingo.
- Ecuador, Ministerio de Obras Públicas. (1968). Informe del ministerio de Obras Públicas a la Nación, 1966-1968. Don Bosco.
- Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, Agricultura y Fomento. (1935). Informe 1934-1935. Talleres Tipográficos Nacionales.
- Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, Comunicaciones y Ferrocarriles. (1942). Informe 1942. Imprenta del Ministerio de Gobierno.
- Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, Comunicaciones y Ferrocarriles. (1943). Informe 1943. Imprenta del Ministerio de Gobierno.
- Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, Comunicaciones y Ferrocarriles. (1951). Informe 1950-1951. Minerva.
- Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, Comunicaciones y Ferrocarriles. (1954). Informe 1953-1954. La Unión Católica.
- Ecuador, Ministerio de Obras Públicas, Minas y Comunicaciones. (1939). Informe 1939. Talleres Tipográficos del Ministerio de Hacienda.
- Ecuador, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones. (1949). Informe 1948-1949. Talleres Gráficos Nacionales.
- Ecuador, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones. (1950). Informe 1949-1950. Minerva.
- Ecuador, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones. (1960). Informe 1959-1960. La Unión Católica.
- FONSAL. (2008). El camino de hierro: Cien años de la llegada del ferrocarril a Quito. Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural de Quito.
- Gondard, P. (2004). Vías de comunicación en los países andinos. En J. P. Deler & É. Mesclier (Eds.), *Los Andes y el reto del espacio mundo. Homenaje a Olivier Dollfus* (pp. 295–324). IFEA / IEP / Embajada de Francia en el Perú.
- Hennessy, E. (2019). *On the backs of tortoises: Darwin, the Galápagos, and the Fate of an Evolutionary Eden*. Yale University Press.
- Herranz-Loncán, A. (2008). Infraestructuras y crecimiento económico en España (1850-1935). Fundación de Ferrocarriles Españoles.
- Hurtado, O. (1981). El proceso político. En G. Drekonja, E. Del Campo, & J. M. Egas (Eds.), *Ecuador, hoy* (2ª ed., pp. 166–197). Siglo XXI Editores.
- Ibarra, H. (2008). Ferrocarril, redes mercantiles y arrieros en la Sierra central ecuatoriana. El camino de hierro. Cien años de la llegada del ferrocarril a Quito, FONSAL, Quito, 51–81.
- Jameson, W. (1861). Journey from Quito to Cayambe, 1859. *The Journal of the Royal Geographical*

Society of London, 31, 184–190.

Kingman, E., Goetchel, A. M., & Mantilla, C. (1989). Obras Públicas y fuerza de trabajo indígena. En E. Kingman (Ed.), *Las ciudades en la historia* (pp. 357–386). CIUDAD.

Landázuri Camacho, C. (2021). *Un pueblo y un camino, la Carretera Oriental del Carchi*. Universidad Andina Simón Bolívar - Abya Yala.

Lasso, R. V. (1944). *The Wonderland Ecuador*. L & S. Printing.

Linke, L. (1960). *Ecuador country of contrasts*. Oxford University Press.

Long, W. R. (1927). *Railways of South America* (Vol. 2). Government Printing Office.

Maiguashca, J., & North, L. (1991). Orígenes y significado del velasquismo: Lucha de clases y participación política en el Ecuador, 1920-1972. En R. Quintero (Ed.), *La cuestión regional y el poder* (pp. 89–160). Corporación Editora Nacional / FLACSO / CERLAC.

Medina, A. (2019). Construir la República práctica: Estado, vías de comunicación e integración territorial en Ecuador, 1883-1895. *Procesos. Revista ecuatoriana de historia*, 49, 77–102.

Miño Terán, L. A. (1942, noviembre 29). El estado de la vialidad en el Ecuador. *El Comercio*, 8.

Miño, W. (2018). *Ferrocarril y modernización en Quito: Un cambio dramático entre 1905 y 1922*. Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

Monnier, M. (1890). *Des Andes au Para. Equater-Pérou-Amazone*. Librairie Plon.

Moraglio, M., & Zunino Singh, D. (2016). ‘The Life of Modern Roads’: Spill-overs of automobile infrastructure. *The Journal of Transport History*, 37(2), 123–128.

Norris, R. (2005). *El gran ausente* (2ª ed., Vol. 2). Libri Mundi.

Nuñez, L. (1945). Informe sobre la fiscalización e inspección de la carretera Quevedo-Manta a cargo de “Ambursen Engineering Corporation”. sde.

Ospina, P. (Ed.). (2011). *El territorio de senderos que se bifurcan: Tungurahua: economía, sociedad y desarrollo*. Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional.

Ospina Peralta, P. (2020). *La aleación inestable. Origen y consolidación de un Estado transformista: Ecuador, 1920-1960*. Universidad Andina Simón Bolívar, Editorial Teseo.

Paredes, G. J. (2018). Ecuador y su obstinación monetaria: Causas de la dilatada vigencia del patrón de cambio oro. *América Latina en la Historia Económica*, 25(2), 106–145.

Patterson, G. (1944). El Banco de Exportación e Importación. *El Trimestre Económico*, 11(41), 82–116.

Paz y Miño Cepeda, J. J. (2012). La Revolución Juliana y el gobierno de Isidro Ayora. En G. Rodas Chaves (Ed.), *Revolución Juliana y salud colectiva*. Corporación Editora Nacional / UASB-E.

Pineo, R. (1994). Guayaquil y su región en el segundo boom cacaotero. En J. Maiguashca (Ed.), *Historia y región en el Ecuador. 1830-1930* (pp. 251–294). Corporación Editora Nacional / FLACSO / CERLAC.

Pineo, R. (2007). *Ecuador and the United States: Useful Strangers*. University of Georgia Press.

Quiroga, D. (2016). *Darwin, Darwinism and conservation in the Galapagos Islands: The legacy of Darwin and its new applications*. Springer.

Rader & Associates. (1957). *Un programa de carreteras en el Ecuador. Informe preparado para el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones*.

Rueda, S. F. (2008). *El ferrocarril de Alfaro: El sueño de la integración*. Corporación Editora Nacional.

Rutkow, E. (2019). The longest line on the map: The United States, the Pan-American Highway, and the quest to link the Americas.

Summerhill, W. R. (2006). The Development of Infrastructure. En V. Bulmer-Thomas, J. Coatsworth, & R. Cortes-Conde (Eds.), *The Cambridge Economic History of Latin America* (pp. 293–326). Cambridge University Press.

Thorp, R. (1991). Estudio comparativo introductorio. En *La crisis en el Ecuador: Los treinta y ochenta* (pp. 11–18). Corporación Editora Nacional.

Thorp, R. (1998). Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo XX. BID / UE.

Tobar Donoso, J. (1982). La invasión peruana y el Protocolo de Río: Antecedente y explicación histórica. Banco Central del Ecuador.

Uggen, J. F. (1993). Tenencia de la tierra y movilizaciones campesinas: Zona de Milagro. ACLAS.

United States of América, Department of Commerce. (1961). Seven Americans in Ecuador. Report of the U.S. Department of Commerce. U.S. Resources and Trade Development. Mission to Ecuador, November 11 - November 25, 1961. Bureau of International Business Operations.

United States of America, The Export Import Bank. (1962). Report to the Congress for the period July-December, 1961. Eximbank.

United States of America, The Export Import Bank. (1965). Report to the Congress for the period July-December, 1964. Eximbank.

Velarde, P. (2004). Santo Domingo de Los Colorados. Historia de su integración al espacio nacional 1860-1960. Aislamiento e integración. Diario La Hora.

Villacreces, A. (1931). Nuestro plan de vialidad. Imprenta Nacional.

Wiles, D. A. (1971). Land Transportation Within Ecuador, 1822-1954 [Doctoral Dissertation]. Louisiana State University.

Zunino Singh, D., Piglia, M., & Gruschetsky, V. (2021). Pensar las infraestructuras en Latinoamérica. TeseoPress.

### **Hemerografía y publicaciones periódicas**

*El Comercio*, Quito 1925-1950.

Informes de ministerio de obras públicas, 1930-1980.

FRUS: United States of America, Department of State. *Foreign Relations of the United States. Diplomatic Papers*, 1938-1957.

# EL TRABAJO DOMÉSTICO EN EL PERÚ DURANTE LA TRANSICIÓN ENTRE LA COLONIA Y LA REPÚBLICA: 1790-1940\*

CECILIA GARAVITO\*\*

[doi.org/10.47003/RUHE/12.22.02](https://doi.org/10.47003/RUHE/12.22.02)

## Resumen

El objetivo de este trabajo es analizar la evolución del trabajo doméstico remunerado en las primeras décadas de la República, tomando como base los datos de los Censos de 1876 y 1940, así como estimaciones de otros autores y propias sobre la estructura del empleo y los ingresos de esta fuerza laboral. En este periodo la mayor parte de los trabajadores domésticos eran mujeres y varones pobres, indígenas y afroperuanos. Se percibe que las estructuras jerárquicas que sustentaron el trabajo doméstico como una relación servil durante el siglo XIX, se mantuvieron hasta mediados del siglo XX no solamente por el racismo existente, sino también debido a la falta de alternativas laborales remuneradas para las mujeres pobres, y de etnicidad nativa o afroperuana. Durante el periodo analizado se da un cambio en la composición por etnicidad y por sexo de los trabajadores domésticos. Si bien hay inmigración europea en estos años, ésta se dirige a territorios de la selva, por lo cual no forman parte de este mercado. Entonces, las trabajadoras afroperuanas son sustituidas por trabajadoras nativas y mestizas pobres. La relación servil continúa hasta mediados del siglo XX.

**Palabras clave:** Trabajo doméstico, historia económica, género

## Abstract

Our objective is to analyze the evolution of paid housework in the first decades of our Republic, based on the 1876 and 1940 Census, and estimations from other authors and ours of the employment and salaries structure of these labor force. During this period most of the houseworkers were poor Native and Afro Peruvian women and men. Our perception is that the hierarchical structures that sustained the paid housework as a subservient relationship during the XIX century, were maintained until mid – XX century not only because of racism but because of the absence of alternative paid jobs for poor women, of Native and Afro Peruvian ethnicity. During this period there is a change in the composition ethnicity and sex of the houseworkers. Even though there is European immigration during this period, it is directed to live in the jungle, so they do not enter this market. Then the Afro Peruvian houseworkers are substituted by Native and Mestizo poor women. The subservient relationship continues until mid-XX century.

**Keywords:** Housework, economic history, gender

\* Una versión preliminar de este trabajo se publicó como documento de trabajo del Departamento de Economía de la PUCP: <http://files.pucp.edu.pe/departamento/economia/DDD455.pdf>.

\*\* Profesora Principal del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

## 1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este artículo es analizar el mercado de trabajo doméstico en el Perú en los últimos años de la Colonia y durante los primeros años de la República. Para ello disponemos de información de publicaciones en el periodo 1790 – 1876 y de los Censos de 1876 y de 1940, siendo estos últimos los primeros censos republicanos. En este periodo, y hasta bien entrado el siglo XX, la mayor parte de los trabajadores domésticos eran mujeres y varones pobres, indígenas y afroperuanos. En el caso de los trabajadores que migraban de la sierra rural a la costa urbana, este trabajo no solo era una forma de aliviar la economía de sus hogares, sino que también les permitía una inserción inicial en el mercado laboral urbano. En el caso de trabajadores del sector urbano, era una ocupación de bajos ingresos, probablemente llevada a cabo por mujeres y varones sin otra alternativa laboral para su sustento. Tal y como Coser (1973) señala para el caso de Inglaterra en el siglo XIX, mujeres y varones con mejores alternativas laborales no se dedicaban a esta actividad debido a la relación jerárquica con los empleadores, a los sacrificios del tiempo con la familia y a los bajos salarios que implicaba. En el caso del Perú debemos añadir que dicha estratificación social era reforzada por la percepción de la inferioridad étnica de los descendientes de nativos indígenas y de esclavos africanos, quienes – paralelamente – tenían un menor acceso a la educación lo cual les hubiera permitido salir de la pobreza.

Nuestra percepción es que los cambios en las estructuras jerárquicas que llevaron a que el trabajo doméstico remunerado deviniera en una mera sustitución de trabajadoras esclavas y/o trabajadores sujetos a una relación servil durante el siglo XIX, se mantuvieron hasta mediados del siglo XX no solamente por el racismo existente, sino también debido a la falta de alternativas laborales remuneradas para las mujeres pobres, y de etnicidad nativa o afroamericana. Los varones, en cambio, redujeron su participación en dichas tareas, lo cual implicaría mayores oportunidades laborales en un mundo donde su acceso a la educación era mayor. Como vimos en Garavito (2017) es solamente a partir de finales del siglo XX que la situación de las mujeres pobres comienza a cambiar.

En la segunda sección discutimos brevemente el marco conceptual que engloba el trabajo doméstico como parte de las actividades de reproducción familiar, y su relación con las jerarquías étnicas y sociales que enmarca esta actividad en el Perú. En la tercera sección analizamos la evolución del trabajo doméstico remunerado entre los censos de 1876 y 1940, a partir de datos sobre la estructura laboral y los ingresos de estos trabajadores en relación a otras ocupaciones para trabajadores con baja calificación<sup>1</sup>. Finalmente, presentamos nuestras reflexiones finales sobre el tema analizado.

## 2. MARCO CONCEPTUAL

El trabajo doméstico consiste en las actividades necesarias para la reproducción del hogar. Entre estas actividades se encuentran las tareas propias del hogar, los servicios específicos – tales como jardinería y conducción de vehículos – y tareas de cuidado de niños y ancianos. Dado que estas tareas se han separado recién en la segunda mitad del siglo XX, emplearemos el término trabajadores domésticos.

Desde el punto de vista de la economía, estas actividades son parte de la economía del hogar, donde la asignación de la dotación de tiempo de la familia debe responder a las necesidades de sus miembros. Dado que se requiere producir bienes domésticos y comprar bienes en el mercado, una parte de esta dotación de tiempo se ofrece como fuerza laboral, ya sea asalariada o independiente.

Sin embargo, el trabajo doméstico también puede ser llevado a cabo por trabajadores contratados, cuando los miembros de la familia prefieren ocupar el resto de su tiempo en otras actividades, tales como el tiempo libre o la educación. Es así que se contratan trabajadores domésticos, los cuales durante el periodo de este estudio usualmente vivían en el hogar de los patrones, sujetos a una relación laboral que distaba mucho de ser la de un trabajador asalariado en un mercado laboral capitalista. Asimismo, como veremos más adelante, el tener trabajadores domésticos era una señal de distinción entre las familias.

En primer lugar, en la mayoría de los casos no existían – ni existen aún – contratos escritos. En segundo lugar, si en la actualidad no es posible efectuar una inspección de las condiciones de trabajo, ya

<sup>1</sup> Obviamente al decir baja calificación laboral no estamos tomando en cuenta la socialización de las mujeres como encargadas de las tareas del hogar, y la baja valoración de estas habilidades, consideradas “naturales” en el periodo en estudio.

que el “local” es un hogar particular, menos posible era durante el siglo XIX y comienzo del siglo XX donde no existía esta legislación. En tercer lugar, aquellos que vivían fuera del hogar de su empleador tenían mayor libertad de movimiento a cambio de una menor protección en el caso de enfermedad o accidentes. Finalmente, en casos como el peruano, el desarrollo de esta ocupación en un contexto de jerarquías rígidas basadas en diferencias étnicas y de ciudadanía permeaban, y aún lo hacen, las relaciones entre los trabajadores domésticos y su empleador.

Analizamos entonces una relación laboral que aún hoy mantiene vestigios de una relación servil, es decir una relación laboral donde el patrón es obedecido por ser, supuestamente, de una jerarquía social superior. Como vimos en (Garavito, 2016, 2017), así como en Duffy (2017), la poca valoración de las tareas del hogar y la discriminación por etnicidad y/o por lengua materna – que en Perú no son lo mismo – influye negativamente sobre el desarrollo de un mercado de trabajo del hogar remunerado moderno<sup>2</sup>. Así, Garavito encuentra que en la actualidad las trabajadoras que tienen una lengua materna nativa trabajan más horas y reciben menores ingresos por hora, que aquellas que hablan castellano. Por otro lado, Duffy señala que si bien estas tareas están saliendo del ámbito privado hacia el institucional, las jerarquías raciales y étnicas se mantienen<sup>3</sup>.

Si tomamos en cuenta que nuestro análisis es de un periodo en el cual las divisiones sociales y étnicas eran más pronunciadas, podremos ver por qué los cambios en las relaciones y condiciones de trabajo entre ambos censos han sido muy lentos. Solamente podemos señalar dos cambios apreciables: la disminución de la participación de los varones en este mercado; y el reemplazo de trabajadoras de ascendencia africana por trabajadoras de etnicidad nativa en el trabajo doméstico remunerado al interior del hogar.

En la siguiente sección, luego de una breve discusión de las relaciones entre empleadores y trabajadores domésticos durante el siglo XVIII, analizamos la evolución del trabajo doméstico remunerado entre los censos de 1876 y 1940, así como las alternativas laborales de las trabajadoras pobres y de etnicidad nativa, afroamericana y mestiza en este periodo.

### 3. LAS TRABAJADORAS DEL HOGAR REMUNERADAS ENTRE 1876 Y 1940

Dado que el trabajo doméstico llevado a cabo por personas que no son miembros del hogar nace históricamente como una relación jerárquica, y de esclavitud en la mayoría de los casos, discutimos la situación de la mano de obra esclava y nativa en Lima desde fines del siglo XVIII. A continuación analizamos la evolución del trabajo doméstico remunerado, sus ingresos y las alternativas laborales para trabajadoras de bajo nivel de calificación sobre la base de los censos de 1876 y 1940.

#### 3.1 ANTECEDENTES: EL PERIODO 1790 – 1876

El 3 de febrero de 1791 se lleva a cabo el Censo de Lima, durante el gobierno del Virrey Gil de Ta- boada y Lemos<sup>4</sup>. Por medio del análisis de la correspondencia del Virrey se establece que la población se dividió en tres grupos: comunidades religiosas, estado secular y comunidades civiles. En todos los casos se listó el sexo, pero solamente en el segundo grupo se tomó nota también de la etnicidad y del estado civil. En cuanto a la composición étnica de la población de Lima, el 38.1% eran españoles, y el 7.9% indios. La baja concentración de habitantes nativos en la ciudad se debió a que solamente se consideraron aquellos que vivían dentro del casco urbano, y no los habitantes de las haciendas circundantes<sup>5</sup>. El segundo grupo en porcentaje era la población negra con 18.1% del total. El resto estaba constituido por mestizos (9.3%), mulatos (12.1%), cuarterones (4.8%), quinterones (0.4%), zambos (6.8%) y chinos (2.2%).

<sup>2</sup> Entendemos una relación laboral asalariada moderna aquella donde las labores del trabajador y los deberes del empleador están claramente delimitados en un contrato escrito, el cual asimismo cumple con las leyes de protección social del trabajador.

<sup>3</sup> En general, para un análisis de la vulnerabilidad en el trabajo por género y por etnicidad ver Herrera y Cozzubo (2016); Herrera e Hidalgo (2002); y Garavito (2010).

<sup>4</sup> Pérez Cantó (1985).

<sup>5</sup> Pérez Cantó, op. cit.

En relación a nuestro tema, sabemos que durante la Colonia, los primeros trabajadores domésticos fueron esclavos y esclavas de ascendencia africana, lo cual no evitó que algunas mujeres nativas también realizaran trabajos domésticos en los hogares de los españoles y criollos<sup>6</sup>. Sin embargo, el tener esclavos de ascendencia africana para realizar las tareas del hogar era un signo de alto estatus social<sup>7</sup>:

*“El trabajo de las Chacras y el servicio doméstico se ha hecho siempre por Negros. De quatro años á esta parte muchos Blancos se ocupan en uno y otro. Anteriormente, fuese por preocupación ó por soberbia, se reputaba en cierto modo infame aquel criado, que no era ó Negro ó Mulato. Algunos Políticos ilustrados opinan que seria mas feliz el Reyno, y especialmente esta Capital, si este perjuicio Se desarraigase enteramente.”*

J. Calero y Moreira, El Mercurio Peruano (1791)

El Mercurio Peruano nos ofrece, asimismo, una descripción de la “carrera” de una esclava afrodescendiente en un hogar español:

*“La negra comenzaba como limpiadora de la casa y ayudante de cocina pero, casada y con hijos ascendía a “ama de leche”: daba de lactar a los hijos pequeños del amo... tenía que guardar la primera leche del día para el vástago de su dueño... Las negras, ya mayores subían a cocineras... Al llegar a viejas las negras se convertían en amas de llaves...”*

J. Calero y Moreira, El Mercurio Peruano (1791)

Asimismo, si bien la situación de subordinación de las esclavas se mantenía, éstas tenían cierta influencia en la familia, debido a los estrechos lazos con las niñas y niños que cuidaban, como se puede ver a partir de los párrafos de un texto satírico citados a continuación:

*“Quando fui al Cuzco, mi hija Clarisa estaba todavía mamando. Su ama es una negra criolla llamada María, que se compró para este fin: parecía el retrato de la humildad quando entró en casa: cuidaba de la chiquita con un amor casi materno: no salía de su recámara, y no tenia mas voluntad que la de su Señora. Con estos felices principios, salí á mis negocios, y me parecía que al regreso había de hallar el mismo teatro; ¡pero que erradas ivan mis espèctativas!*

*Una de las cosas que empezaron á chocarme en María fue el oír que no solo tuteaba á Clarisa, y esta la llamaba mi mama, sino que también dormía con ella, comía, y jugaba, con preferencia á sus hermanitas, y aun á su misma madre. Yo bien sé que lo mismo sucede con casi todas las amas de leche; pero no por eso dexará de ser verdad, que esto influye mucha bajeza en el modo de pensar de las Criaturitas, y engríe aun mucho mas á las nodrizas. En efecto María es la que manda en la casa: todos los criados la obedecen y la acatan mas que á mi mugér, y á mi mismo: hace lo que le da la gana; y si acaso me pongo á recombenirla sobre alguna falta, me veo confundido con las majaderías de mi dichosa suegra Democracia, con las de Teopiste, y de todo el parentezco.*

*Ahora que la niña es ya grandecita, y debiera estar fuera de la tutela de la negra, sucede todo lo contrario: ahora es quando son mayores los trabajos en esta línea. María viste á la muchachita, la lleva á la cocina, al labadero, á la calle, á la pulpería, y adonde quiere. Pobre de mí si la impaciencia me infunde tentaciones de réñirla sobre esto. Algunas veces me pongo muy devéras á querer persuadir á Teopiste, de que esta libertad de las amas suele ser fatal á la inocencia de los niños: que estos rozandose solo con la gente de esta ralea, se familiarizan con sus modales groseros, y que aprenden y adoptan todas las llanezas que entre sí practican los esclavos: que una madre honrada no debiera celebrar, y sí impedir muy severamente, los bayles tal vez indecentes que enseñan á las muchachitas, ya sea con sus consejos, ya sea con el exemplo práctico. Teopiste oye muy serena toda mi plática, y la concluye con decir: asi se estila.”*

Eustaquio Filómates

<sup>6</sup> Ver Burkett (1975).

<sup>7</sup> Ver también Flores Galindo (1991).

Sin embargo, junto a este cuadro de negociación de cierta libertad de acción de las esclavas, existían relaciones de dominación por vía de la cohabitación forzada (violación) impuesta por los patrones sobre sus esclavas, así como sobre sus sirvientas indígenas. Esta situación y el mestizaje consecuente, tuvo implicancias sobre la estructura social, si bien manteniendo las jerarquías coloniales. Así, Graubart (2009) señala que en Trujillo, en los siglos XVI y XVII algunas empleadas domésticas recibieron solares de sus patrones, ya sea como compensación por pagos dejados de hacer, o para que los hijos comunes tuvieran un nivel de vida aceptable<sup>8</sup>. La autora también señala, por medio del estudio de un testamento del año 1575, que era posible para una esclava liberada acceder a la propiedad, e incluso tener esclavos. En el mismo sentido, Hunefeldt (1988) señala que una de las maneras de una mujer esclava de tener algún pequeño espacio de “control” dentro de su condición se daba a través de sus relaciones con los amos<sup>9</sup>. Los índices de ilegitimidad de acuerdo a los libros de bautizo estaban entre 35% y 48%, según los grupos étnicos. Otro mecanismo de “control” de sus destinos era el reconocimiento del matrimonio entre esclavos por la jerarquía eclesiástica, lo cual implicaba una presión de ésta sobre los amos para que no separen a las parejas formadas. Por otro lado, Hunefeldt señala que los matrimonios entre personas de ascendencia africana libres y esclavas, traían consigo una serie de complicaciones que no son tema de esta investigación.

Las esclavas dedicadas al servicio doméstico tenían entre sus tareas acompañar a las mujeres jóvenes aún en las noches cuando se retiraban a dormir. Así podemos leer el recuento de Flora Tristán sobre su estancia en Arequipa en el año 1834:

*“Una multitud de esclavos se hallaba en la puerta. Al acercarnos, regresaron al interior presurosos por anunciarnos. Mi entrada fue una de aquellas escenas de aparato como se las ve en el teatro.”*

*“Todo el mundo se retiró y por fin, cerca de la medianoche, logré estar sola en mi cuarto con una negrita que me dieron para mi servicio.”*

*“Cuando el río estaba bastante bajo para que lo pudiéramos cruzar saltando de piedra en piedra o haciéndonos cargar por nuestras negras, pasábamos al otro lado, a fin de trepar por la colina al pie de la cual corre el río y domina el valle de Arequipa.”*

Flora Tristán (1971, [1837]), *Peregrinaciones de una paria*

Vemos así que años después de la independencia jóvenes mujeres eran aún esclavas y sus labores incluían cargar a sus amas. Es necesario precisar que esta costumbre aún subsiste en ciertas zonas del Perú, sobre todo en el caso del cruce de ríos muy caudalosos y donde no existen puentes o éstos se han caído, pero se trata de personas que reciben un ingreso a cambio, o que se ofrecen a hacerlo voluntariamente. En el caso de las esclavas mencionadas, éstas eran tratadas como bestias de carga, y no recibían remuneración alguna por este trabajo.

El último barco con esclavos africanos fue traído por Domingo Elías entre los años 1850 y 1854<sup>10</sup>. Sin embargo, si bien a partir del Código Civil de 1852, todas aquellas personas de ascendencia africana nacidas después de 1821 eran supuestamente libres, sus derechos civiles estaban recortados. Para los que aún eran esclavos durante los enfrentamientos entre Echenique y Castilla, el primero prometió liberarlos si se unían a su ejército. Como era de esperarse esto solamente fue ofrecido a los varones, mientras que las mujeres continuaron siendo esclavas, trabajando como nodrizas, lavanderas y cocineras<sup>11</sup>. Solo a partir del 5 de Diciembre de 1854 el Presidente Castilla decretó la libertad para todos los esclavos y esclavas que nacieron antes de 1821, lo cual benefició también a aquellas personas mantenidas como esclavas aún si habían nacido después de dicho año.

<sup>8</sup> Análisis de testamentos de los primeros pobladores de Trujillo entre 1558 y 1625.

<sup>9</sup> Estas relaciones de cohabitación eran forzadas en algunos casos, o aceptadas por las esclavas en otros. Sin embargo, es necesario notar que la aceptación era un medio de escapar de las cargas de la esclavitud, si no para la misma esclava, al menos para sus hijos con el patrón.

<sup>10</sup> Del Busto [2014;(2001)].

<sup>11</sup> Ibidem.

Como dijimos antes, las mujeres nativas también se dedicaban a tareas domésticas, como el lavado de ropa<sup>12</sup>, o el trabajo como cocineras y ayudantes de las monjas de los conventos de reclusión. Así, en el caso de Arequipa, el viajero francés Paul Marcoy (cuyo verdadero nombre era Laurent Saint-Cricq) señala que:

*“Gracias a la cohorte de cholos más o menos alertas, o más o menos avispadas, que cada religiosa tiene a su costo como ayudantes, cocineras o cobradoras, que van y vienen de la calle [con recados] desde la mañana hasta noche, se halla enterada mejor que los mismos moradores de lo que sucede en la ciudad y en los arrabales.”*

Paul Marcoy (2001, [1869]), Viaje a través de América del Sur

Asimismo, otra ocupación era el de portadoras de las alfombras donde las damas de la llamada alta sociedad de Arequipa se arrodillaban en la iglesia; era considerado de buen gusto y alta elegancia que la alfombra fuera portada por un niño o niña, o una pareja de ellos:

*“Como en las iglesias del Perú no se conoce el uso de bancos ni reclinatorios, las mujeres se hacen seguir a cierta distancia por una sirvienta que porta una alfombra sobre la cual se arrodillan.”*

Paul Marcoy (2001, [1869]), Viaje a través de América del Sur

Cuando los portadores y portadoras de alfombras dejaban de ser niños, se les destinaba al servicio doméstico si así lo deseaban. Esto implicaba también un cambio en su estatus en la casa del patrón, ya que pasaban de ser tratados y alimentados algo mejor que el resto de sirvientes, a ser parte de dicho grupo menos favorecido. De acuerdo a Marcoy, algunos varones y mujeres se quedaban como domésticos; asimismo, se formaban lazos entre las trabajadoras domésticas y los hijos de los patrones similares a los que se formaban en el caso de las esclavas de ascendencia africana.

Un estudio interesante sobre los mecanismos de control sobre las mujeres, el cual incluye la forma de contrato de empleadas del hogar es el de Aguirre (2003). El autor señala que entre 1862 y 1930, existió una sección especial de la Cárcel de Guadalupe para las mujeres, la cual pasó a ser regentada por monjas de “clase alta”. Las presas eran entrenadas como trabajadoras domésticas para las clases adineradas de Lima. Asimismo, algunas presas eran sirvientas de “mal comportamiento”, encerradas allí como castigo. Incluso había casos de esposas e hijas “insubordinadas”, encerradas a pedido de sus esposos y de sus padres. Cuando se crea la Casa Correccional del Buen Pastor para presas mujeres solamente, se traen monjas francesas para regentarlo, lo cual acentúa la formación de las mujeres como futuras trabajadoras domésticas. En 1891 se crea la Cárcel de Santo Tomás como cárcel femenina dentro del convento de estas monjas. Al ser las monjas francesas, y la mayoría de mujeres presas de “clases bajas” se generaba una relación jerárquica con las monjas, que las preparaban para llevar a cabo las labores del hogar en hogares de “clase alta”.

Otro mecanismo de control de las mujeres es el estudiado por Christiansen (2005) con datos de Cajamarca durante el siglo XIX. La autora señala que jóvenes y mujeres adultas eran retenidas por sus patrones por medio de dos mecanismos: las deudas, y la tutela, respectivamente. En el caso de las menores, Christiansen estudia casos de jóvenes entregadas por sus padres a los patrones a cambio de ser alimentadas y vestidas, además de “ayudar” con las tareas del hogar. En muchos casos la pobreza y el deseo de ascenso social puede haber llevado a esta situación, tal como sucederá más tarde en la Lima de los años 50 del siglo XX, donde las jóvenes eran enviadas a servir en las casas de patronas que muchas veces devenían también en sus madrinas. Sin embargo, en la Cajamarca del siglo XIX las jóvenes eran retenidas en contra de su propia voluntad, o de la voluntad de sus familiares. Algunas de estas jóvenes huían de sus patrones ayudadas por sirvientas mayores, o por sus parejas. Al ser menores de edad, eran perseguidas y “recuperadas”. Si bien en algunos casos puede que haya existido cierto tráfico de jóvenes sirvientas por parte de quienes las ayudaban, parece ser que eran los maltratos y excesivos trabajos los que las llevaban a huir.

Vemos así que si bien la esclavitud terminó “oficialmente” en 1854, y que poco a poco se desarrolló una demanda por mujeres indígenas y mestizas como empleadas domésticas, la situación distaba mucho

<sup>12</sup> Marcoy [2001 (1869)].

de ser una relación de iguales. Los patrones mantenían el poder y la jerarquía social, lo cual les permitía imponer condiciones desventajosas para las jóvenes. Asimismo, los patrones, e incluso los esposos, “disciplinaban” a las trabajadoras domésticas o a sus hijas y esposas, con la ayuda de la Iglesia Católica, manteniendo a las mujeres en una situación de ciudadanía de segunda categoría. En las siguientes sub – secciones vamos a analizar los datos de los censos de 1876 y de 1940, para mejor comprender la evolución y cambios –si es que los hubo – en el trabajo del hogar.

### 3.2 EL CENSO DE 1876

El censo de 1876, llevado a cabo durante el gobierno de Manuel Pardo, fue dirigido por el estadístico francés Georges Marchand, y compilado por Manuel Atanasio Fuentes<sup>13</sup>. A pesar de ser el censo más importante y completo del siglo XIX, datos como la nacionalidad o la ocupación no fueron tomados en cuenta en los casilleros a llenar, siendo anotados como observaciones<sup>14</sup>.

En la pirámide poblacional del Censo de 1876 se observa que si bien en las edades intermedias hay un mayor número de mujeres que de varones, como es lo usual, no es así en los grupos de 60 años en adelante. Es conocido el fenómeno de la mayor mortalidad masculina a cualquier edad, lo cual lleva a un mayor nacimiento de varones que de mujeres<sup>15</sup>; sin embargo, no es hasta que la mortalidad femenina debido al parto se reduce, que se encuentra una mayor proporción de mujeres que de varones de edades avanzadas. De acuerdo a Díaz (1974), citando a la Doctora Roy en comunicación personal, la razón de la forma de la pirámide poblacional de 1876 es precisamente la alta mortalidad materna debido a los embarazos, la desnutrición, y la no declaración de las hijas mujeres por olvido. Asimismo, hay una muesca en el grupo 15 – 19, lo cual según Díaz se debería a sobre-mortalidad o mala declaración de las edades<sup>16</sup>. La esperanza de vida al nacer estimada para el periodo era de 30 años de edad<sup>17</sup>. Esta sobre mortalidad se debió, posiblemente a la segunda plaga de fiebre amarilla en el Perú entre 1867 y 1869<sup>18</sup>.

En el Cuadro 1 podemos ver la distribución de la fuerza laboral ocupada calculada por Hunt (1973, 2011). Vemos así que el 11.5% de las trabajadoras en ocupaciones femeninas de bajos salarios eran trabajadoras domésticas, mientras que el 36.2% eran cocineras y el 8.9% lavanderas. Vemos así que el 56.6% de las mujeres en ocupaciones femeninas con baja remuneración estaban dedicadas a tareas del hogar, lo cual nos permite ver que ya existía el trabajo doméstico que llamamos “cama afuera”<sup>19</sup>. Asimismo, Díaz (1974) y Castillo (2017) señalan que las mujeres indígenas trabajaban como cocineras, lavanderas, amas de llaves, y amas de leche – habiendo sido esta ocupación llevada a cabo por mujeres esclavas en el pasado. Un cambio importante con respecto a estas ocupaciones, incluso hoy en día, es que las mujeres de ascendencia africana, cuando eran contratadas para llevar a cabo tareas domésticas, no vivían en el hogar de sus empleadores.

<sup>13</sup> Fuentes (1878); Gootenberg (1995).

<sup>14</sup> Díaz (1974); Instituto Nacional de Estadística e Informática (2016).

<sup>15</sup> Pressat (1983).

<sup>16</sup> Para el caso de Lima, Cosamalón (2011) señala que mientras en 1857 el porcentaje de varones era de 45%, éste se eleva a 55.1% en 1876, lo cual se debería al mayor porcentaje de extranjeros en la ciudad.

<sup>17</sup> Oficina Nacional de Estadística y Censos (1974).

<sup>18</sup> Ver Gootenberg (1995); y Espinoza et al (2005).

<sup>19</sup> Cerna et al (1997) señalan asimismo que las mujeres mestizas e indígenas también vendían comida en las calles. En el caso de las mujeres burguesas, luego de la guerra del Pacífico se vieron obligadas a trabajar como docentes, costureras y enfermeras.

**Cuadro 1.** Fuerza laboral ocupada 1876 – 1877

	Fuerza laboral
Trabajadores	
Agricultores de ambos sexos	513277
Trabajadores varones	276447
Ocupaciones femeninas de bajos salarios*	166785
jornaleras	9292
pastoras	44376
domésticas	19266
cocineras	60329
lavanderas	14796
costureras	18726
Hilanderas	167778
Artesanos y negocios	
Contribuyentes	13670
Artesanos pobres	
Lima	5620
Provincias	70757
Trabajadores del gobierno	9729
Otros trabajadores	84432

\* Jornaleras, pastoras, domésticas, cocineras, lavanderas, costurera. Se asume que reciben un salario igual a 2/3 del salario de los varones y que trabajan 260 días al año.

Fuente: Hunt (1973, 2011).

En cuanto a los ingresos, Hunt (1973, 2011)<sup>20</sup> y Berry (1990)<sup>21</sup> estiman los ingresos de la fuerza laboral para los años 1876 – 1877, basados en metodología similares, si bien sus supuestos difieren. Por ejemplo, en el caso de los trabajadores agrícolas en la sierra, mientras que para Hunt su ingreso eran el 67% del ingreso nacional entre los años 1876 – 1877, para Berry su ingreso es el 81% del ingreso nacional. La conjetura que hace Berry es que la desigualdad de ingresos entre trabajadores en esos años no sería muy diferente a la que el autor estima con datos de 1981. En cuanto a los ingresos de las mujeres en ocupaciones de baja remuneración ambos autores estiman que éstos serían iguales a 2/3 de los salarios de los varones en ocupaciones de baja calificación. En el Cuadro 2 podemos ver los ingresos anuales totales en miles de soles corrientes, y los ingresos promedio, resultantes de dividir los ingresos anuales entre el número de trabajadores en cada categoría. Es así que las trabajadoras en ocupaciones de bajos salarios – entre las cuales están las trabajadoras domésticas – tenían un ingreso mayor que las hilanderas. De acuerdo a Hunt (1980, 2011), las hilanderas estaban concentradas en la sierra norte y central, y eran más de la tercera parte de la fuerza laboral femenina por encima de los 15 años, y la mitad del total de la fuerza laboral dedicada a esta actividad. Una razón para sus bajos ingresos, aparte de concentrarse en la zona andina rural, habría sido la competencia de las importaciones textiles durante el siglo XIX, la cual debió reducir éstos aún más.

Castillo (2017) presenta los ingresos anuales por ocupaciones para cada departamento, incluyendo Tarapacá. En el Cuadro 3 los presentamos, junto a los datos para los departamentos con más población<sup>22</sup>, más el Callao por su importancia como primer puerto de la naciente república, junto con el ingreso anual promedio por ocupaciones proporcionado en comunicación personal por la autora. Vemos así que los ingresos de las trabajadoras en ocupaciones poco calificadas son mayores en la capital de la república, y en la sierra central, mientras que son menores en Cusco y en Puno.

<sup>20</sup> Empleando como base de sus estimaciones los datos del Doctor Martinet.

<sup>21</sup> Sobre la base del trabajo de Hunt (1973), si bien lleva a cabo algunos ajustes.

<sup>22</sup> Son los departamentos con más de 200.000 habitantes.

Podemos concluir entonces que de acuerdo a los datos del censo de 1876, el 11.30% de la fuerza laboral estaba constituida por trabajadoras en las llamadas “ocupaciones femeninas de bajos salarios”, y que el 56.6% de estas mujeres estaban dedicadas a las tareas domésticas. Asimismo, si bien sus ingresos eran bajos, factores relacionados al mercado determinaban que sus salarios fueran mayores a los de las hilanderas, especialmente en el caso de Lima y Callao. Es decir, las ocupaciones alternativas al trabajo como empleadas domésticas eran escasas y de ingresos similares o menores. Finalmente, si bien no disponemos de datos precisos sobre la su etnicidad, al parecer las trabajadoras domésticas que vivían dentro del hogar son en su mayor parte mestizas y de etnicidad nativa.

**Cuadro 2.** Ingresos anuales y promedio por ocupaciones (miles de soles)

	Ingresos totales estimados		Ingreso promedio**	
	Hunt	Berry	Hunt	Berry
Ingresos de trabajadores				
Agricultores de ambos sexos	74981	59976	146	127
Trabajadores varones	40384	40304	146	146
Ocupaciones femeninas de bajos salarios*	16204	16204	97	97
Hilanderas	9899	9899	59	59
Ingresos de artesanos y negocios				
Contribuyentes	16725	25067	1223	1835
Artesanos pobres				
Lima	4676	4676	832	832
Provincias	19025	19025	269	269
Salarios de trabajadores del gobierno	9436	9436	970	970
Otros ingresos de trabajadores	26343	26343	312	312

\*Jornaleras, pastoras, domésticas, cocineras, lavanderas, costureras. Se asume que reciben un salario igual a 2/3 del salario de los varones y que trabajan 260 días al año.

\*\* El ingreso promedio es igual al cociente entre los ingresos totales estimados y el número de trabajadores

Fuente: Hunt (1973, 2011); Berry (1990).

**Cuadro 3.** Ingresos anuales por ocupaciones (soles)

	Ingresos anuales en soles						
	Lima	Callao	Cajamarca	Cusco	Junín	Puno	Perú
Agricultores	270.3	270.23	64.7	74.1	156.0	65.0	101.3
Profesionales	2,753.0	2,753.0	2,331.8	2,753	2,753.0	2,753.0	2,523.1
Empleados	997.0	997.0	840.0	806.0	772.0	825.0	890.2
Ocupaciones femeninas de bajos salarios*	133.2	144.0	36.0	36.0	51.1	54.0	50.0
Técnicos / Artesanos	616.0	686.4	420.0	171.6	252.4	257.4	317.0
Obreros	377.2	416.0	104.0	104.0	184.3	156.0	207.7
Trabajadores no calificados	177.6	192.0	48.0	48.0	68.1	72.0	82.7

\* Jornaleras, pastoras, domésticas, cocineras, lavanderas, costureras. Se asume que reciben un salario igual a 3/4 del salario de los trabajadores varones no calificados.

Fuente: P. Castillo (2017). Los promedios anuales fueron, asimismo, proporcionados por P. Castillo.

### 3.3 EL CENSO DE 1940

El Censo Nacional de Población y Ocupación de 1940, el primero del siglo XX, fue llevado a cabo durante el gobierno de Manuel Prado. Para esto se organizaron Comités Censales, siendo el principal el Comité Censal de Lima, presidido por el Ministro de Hacienda y Comercio bajo cuya autoridad se hallaba la Dirección de Estadística<sup>23</sup>. Se elaboraron tres tipos de cédulas: tipo A para Lima y otras ciudades importantes; tipo B para el resto de capitales de distritos, con menos preguntas; y tipo C para las zonas rurales. El Censo fue planeado para el 2 de Junio, pero la fecha se cambió al 9 de Junio debido al terremoto del 24 de Mayo en Lima y Callao. Para el año 1942 el trabajo estadístico aún no había sido completado.

La población censada en 1940 fue de 6.207.967 habitantes<sup>24</sup>; si incluimos la estimación de la población omitida (465,144 habitantes) y de la población de la selva (350.000 habitantes) llegamos a 7.023.111 habitantes. En cuanto a la esperanza de vida al nacer, ésta era de 35.7 años, un avance lento en relación a los 30 años de 1876<sup>25</sup>. La población era joven; si bien no tenemos el dato de 1940, la edad mediana en el año de 1961 era solamente un poco mayor a 18 años. Asimismo, solamente el 39.9% de la población formaba parte de la fuerza laboral o Población Económicamente Activa (PEA)<sup>26</sup>, si bien el sub registro de la PEA femenina rural en esos años nos permite presumir que este porcentaje debe haber sido algo mayor. En este censo, ya existen las preguntas sobre ocupación y sector de actividad, las cuales son extensamente analizadas. Entre las ocupaciones listadas está el servicio doméstico. Con relación al tema que nos ocupa, las trabajadoras del servicio doméstico son el 9,7% de la PEA femenina, mientras en el caso de los varones el porcentaje es de 5,5%. En cuanto a su distribución en el territorio nacional, el Cuadro 4 nos muestra que la mayoría – alrededor de la tercera parte – de los trabajadores domésticos se encontraban en Lima. Asimismo, vemos que el porcentaje de mujeres en el servicio doméstico es mayor que el de los varones, salvo en los departamentos de Ica, Moquegua y Tacna<sup>27</sup>. Es importante notar que el porcentaje de varones que llevan a cabo tareas domésticas es elevado con respecto a los porcentajes de fines del siglo XX – principios del siglo XXI. Esto se debería no solamente a los cambios en las costumbres y tareas domésticas requeridas por los hogares, sino también a la rápida urbanización del país en la segunda parte del siglo XX. Los trabajadores domésticos varones del siglo XIX llevaban a cabo tareas que requerían relativamente mayor fuerza física que la que tenían las mujeres. Esto era más notorio en el campo, donde las tareas de reproducción del hogar se mezclaban de alguna manera con las tareas productivas.

Para situar a los trabajadores domésticos con respecto a la fuerza laboral total, en los datos del Cuadro 5, en el cual presentamos la Población Económicamente Activa (PEA) por actividades económicas para mujeres, varones y el total de la fuerza laboral. En primer lugar, encontramos que la mayor parte de la fuerza laboral se concentra en la agricultura, siendo el porcentaje de 41.3% para las mujeres y de 58,3% para los varones. En segundo lugar, el 24,5% de las mujeres se encuentran en las industrias de transformación, lo cual ya es un cambio con respecto al siglo XIX. En el Anexo podemos ver que el 73,8% de estas mujeres se encuentra en la industria de textiles, ya no como actividad artesanal, si bien dicha actividad sigue siendo importante aún en estos días. Asimismo, vemos que el 83,1% de los trabajadores de la industria textil son mujeres.

<sup>23</sup> Arca Parró (1942).

<sup>24</sup> Dirección Nacional de Estadística (1944); Fuentes (1878).

<sup>25</sup> Oficina Nacional de Estadística y Censos, op. cit.

<sup>26</sup> La tasa de actividad femenina era de 27.9%, mientras que la tasa de actividad masculina era de 52.1%. Es importante notar que en el Censo de 1940 se considera parte de la fuerza laboral solamente a la PEA ocupada.

<sup>27</sup> El grado de urbanización en el Perú era de 36.1%. Ver Dirección Nacional de Estadística (1944).

**Cuadro 4.** Trabajadores domésticos por departamento y por sexo Censo de 1940

Trabajo doméstico	mujeres	varones	total	% del total
Amazonas	78.2%	21.8%	556	0.5%
Ancash	77.6%	22.4%	7,067	6.0%
Apurímac	71.4%	28.6%	3,044	2.6%
Arequipa	61.2%	38.8%	10,887	9.2%
Ayacucho	71.2%	28.8%	4,159	3.5%
Cajamarca	79.6%	20.4%	4,505	3.8%
Callao	76.3%	23.7%	2,060	1.7%
Cusco	73.1%	26.9%	10,253	8.7%
Huancavelica	72.7%	27.3%	2,228	1.8%
Huánuco	74.5%	25.5%	2,295	1.9%
Ica	49.1%	50.9%	2,284	1.9%
Junín	77.2%	22.8%	6,461	5.5%
La Libertad	79.2%	20.8%	5,632	4.8%
Lambayeque	73.1%	26.9%	3,053	2.6%
Lima	74.9%	25.1%	32,932	27.9%
Loreto	77.8%	22.2%	3,138	2.7%
Madre de Dios	55.8%	44.2%	43	0.0%
Moquegua	42.8%	57.2%	1,019	0.9%
Piura	70.0%	30.0%	6,680	5.7%
Puno	64.5%	35.5%	6,347	5.4%
San Martín	81.8%	18.2%	740	0.6%
Tacna	46.4%	53.6%	1,273	1.1%
Tumbes	66.8%	33.2%	383	0.3%
Diferencia*			999	1.0%
Perú	72.2%	27.8%	118,038	100.0%

\* Es la diferencia entre la suma de los trabajadores por departamento y la cifra de trabajadores domésticos da el censo.

Fuente: Censo Nacional de Población y Ocupación de 1940.

**Cuadro 5.** Distribución de la PEA por actividades económicas

	mujeres	varones	total
agricultura	41.3%	58.3%	52.2%
ganadería, silvicultura, pesca y caza	14.1%	8.1%	10.2%
minería e industrias extractivas sim.	0.1%	2.7%	1.8%
industrias de transformación	24.5%	10.4%	15.4%
edificación, construcción y reparac.	0.1%	2.8%	1.8%
transportes y comunicaciones	0.3%	3.0%	2.1%
comercio, crédito y seguros	4.1%	4.8%	4.5%
administración pública y otros serv.	1.9%	4.4%	3.6%
profesiones indep., serv. dom. y otros	12.7%	3.4%	6.7%
otras ramas económicas no clasificadas	0.9%	2.1%	1.7%
total	100.0%	100.0%	100.0%
Población Económicamente Activa	877,018	1,598,321	2,475,339

Fuente: Censo Nacional de Población y Ocupación de 1940

Con respecto al trabajo doméstico, éste se encuentra en el rubro: profesiones llevadas a cabo en forma independiente, servicio doméstico y otros. En el Cuadro 6a podemos ver que el 71,5% de ese rubro está constituido por el servicio doméstico, mientras el 24,8% son trabajadores dedicados a otros servicios personales, entre los cuales está la lavandería, que en su versión más artesanal es realizada por

mujeres. En el Cuadro 6b podemos ver la estructura por sexo por tipo de servicio, y si bien aún existe un 27,7% de varones que trabajan en el servicio doméstico, se va hacia el patrón de alto predominio de mujeres en estas ocupaciones. Estas también son mayoría en el rubro otros servicios personales, si bien allí son solamente el 60,9% de los trabajadores.

**Cuadro 6a.** Distribución de la PEA por servicios personales

profesiones indep., serv. dom. y otros	mujeres	varones	total vert.
profesiones independientes	0.5%	4.8%	2.0%
servicio doméstico	76.7%	61.0%	71.5%
otros servicios personales	22.5%	29.8%	24.8%
espectáculos, deportes y recreacion.	0.3%	4.4%	1.7%
total	100.0%	100.0%	100.0%
Población Económicamente Activa	111,220	53,879	165,099

Fuente: Censo Nacional de Población y Ocupación de 1940

**Cuadro 6b.** Estructura por sexo de los servicios personales

profesiones indep., serv. dom. y otros	mujeres	varones	total	PEA
profesiones independientes	16.9%	83.1%	100.0%	3,324
servicio doméstico	72.3%	27.7%	100.0%	118,038
otros servicios personales	60.9%	39.1%	100.0%	41,013
espectáculos, deportes y recreacion.	14.0%	86.0%	100.0%	2,724
total	67.4%	32.6%	100.0%	165,099

Fuente: Censo Nacional de Población y Ocupación de 1940

Es en el Cuadro 7 donde podemos ver esta tendencia al desagregar los servicios personales de acuerdo al sexo para varios años. Así, mientras que las mujeres y los varones llevaban a cabo estas tareas casi en igualdad durante el siglo XIX, lo cual puede explicarse no solamente por la organización de los hogares, sino también porque la menor urbanización del país. Algunas tareas que realizaban los varones el cuidado de animales grandes, y el manejo de coches a caballo ya no eran necesarios. En 1940 las tres cuartas partes de los trabajadores domésticos son mujeres.

**Cuadro 7.** Estructura desagregada por sexo de los servicios personales

	1857			1876			1940		
	mujeres	hombres	total	mujeres	hombres	total	mujeres	hombres	total
<b>Servicios</b>									
personales y financieros	70.5%	29.5%	7470	59.8%	40.2%	4948	14.7%	85.3%	3,281
cocineros	56.6%	43.4%	2205	40.0%	60.0%	872			
lavanderos	100.0%	0.0%	3147	90.1%	9.9%	1625			
abogados y otros	0.0%	100.0%	534	0.0%	100.0%	273	7.9%	90.1%	1,536
médicos y otros	17.4%	82.6%	534	12.8%	87.2%	289	27.6%	72.4%	1,441
profesiones liberales	8.5%	91.5%	71	0.0%	100.0%	138			
gobierno	0.0%	100.0%	3903	0.0%	100.0%	3753	14.9%	85.1%	72,505
religión	73.0%	27.0%	1793	56.4%	43.6%	992	40.3%	59.7%	2,853
educación	26.0%	74.0%	566	35.9%	64.1%	262	33.3%	66.7%	13,633
servicio doméstico	40.8%	59.2%	5684	42.1%	57.9%	6460	72.3%	27.7%	118,038
otros servicios personales							58.0%	42.0%	43,737
Fuerza laboral	12,411	28,866	41,277	8,230	26,050	34,280	877,018	1,598,321	2,475,339

Fuente: Elaboración propia con base en Hunt (1973, 2011), Dirección Nacional de Estadística (1944)

En cuanto a los ingresos, no hemos encontrado datos sobre los salarios de los trabajadores domésticos, pero en el Cuadro 8 podemos ver los salarios mensuales de los trabajadores en algunas actividades económicas. Para el caso del censo de 1876 Hunt (1973, 2011) y Castillo (2017) estimaron el ingreso anual de las mujeres en ocupaciones de bajos ingresos como una fracción de los ingresos de los trabajadores menos calificados. Si hiciéramos lo mismo, los salarios mensuales de las trabajadoras del hogar estarían entre 11,8 y 12,6 soles mensuales. Sin embargo, esta sería una aproximación gruesa ya que las circunstancias en 1940 no eran las mismas que en 1876. En general, los ingresos de las trabajadoras domésticas han sido y siguen siendo bajos, si bien en algunos casos incluyen ingresos en especie, sobre todo para las trabajadoras “cama adentro”. Así, para un periodo más reciente, encontramos que en 1997 los ingresos monetarios mensuales de las trabajadoras del hogar eran iguales a 3/7 de los ingresos de los trabajadores independientes no profesionales<sup>28</sup>.

**Cuadro 8.** Salarios en algunas actividades – 1940

	salarios (mensuales)*	
	nominales	reales**
<b>Agricultura</b>		
azúcar (campo)	46.0	109.0
azúcar (trapiche)	58.3	105.0
arroz	37.8	100.0
algodón	40.5	73.0
trigo	16.8	n.d.
<b>Industria extractiva total</b>		
obreros	76.8	121.0
empleados	523.0	344.0
<b>Gobierno</b>		
administradores	374.5	135.0
funcionarios	113.8	168.0

\* El autor asume 25 días de trabajo al mes.

\*\* La base es 1924=100, salvo para el algodón (1923)

Fuente: Elaboración propia con base en Hunt (1973, 2011).

Vemos así que el 9,7% de la PEA femenina trabaja en el servicio doméstico, siendo el porcentaje para el caso de los varones de 5,5%. Si comparamos el porcentaje en el caso de las mujeres con el 6,3% de la fuerza laboral para el censo de 1876<sup>29</sup>, vemos que algo más de seis décadas después, se ha elevado el porcentaje de trabajadoras domésticas. Las razones de este cambio podrían estar en la mayor urbanización del país, lo cual trae consigo un cambio en el tamaño de las viviendas – es decir, una mayor cercanía entre el mundo de los empleadores y de los empleados del hogar. En un contexto urbano, donde la mayoría de las mujeres casadas no salían a trabajar, la convivencia con otra mujer es vista como más segura en relación a la convivencia con un varón. Por otro lado, la migración del campo a la ciudad comienza en la década del 30 del siglo XX, aumentando la oferta de trabajadoras del hogar y reduciendo el costo monetario de contratarlas. Es así que hay un cambio en la estructura por sexo en esta ocupación, donde las mujeres pasan a ser las 3/4 partes de los trabajadores dedicados a las tareas domésticas remuneradas, mientras que las proporciones eran más balanceadas a fines del siglo XIX. Si bien no tenemos datos de los ingresos de los trabajadores domésticos en 1940, podemos especular que éstos no habrían mejorado en el tiempo.

#### 4. REFLEXIONES FINALES

Nuestro objetivo en esta investigación era analizar la evolución del trabajo doméstico en las primeras décadas de la República, tomando como base los datos de los Censos de 1876 y 1940, así como al-

<sup>28</sup> Estimación propia sobre la base de los datos de la Encuesta Nacional de Hogares 19997, IV trimestre, condiciones de vida y pobreza, del Instituto Nacional de Estadísticas e Informática.

<sup>29</sup> Ver Cuadro 1.

gunas estimaciones hechas por otros autores sobre la estructura del empleo y los ingresos de esta fuerza laboral.

Encontramos, en primer lugar, que las condiciones iniciales de los servicios domésticos, establecidas cuando los españoles llegaron al Perú, trayendo esclavos africanos y sometiendo a la población nativa a relaciones serviles, siguieron ejerciendo influencia luego de la independencia, retrasando el desarrollo de un mercado propiamente dicho.

En segundo lugar, se da un cambio en la composición por etnicidad y por sexo de los trabajadores domésticos en el periodo estudiado. Luego de la independencia se da una lenta sustitución de trabajadoras afrodescendientes con trabajadoras de etnicidad nativa y mestiza. Esto podría deberse tanto a la mayor migración de la población nativa del campo a la ciudad, como a un rechazo de los empleadores a contratar trabajadoras afroperuanas – ahora libres – y convivir con ellas. Si bien existía y existe racismo con respecto a la población nativa y afroperuana, las actitudes de los empleadores parecen ser distintas en relación a cada grupo.

En tercer lugar, si bien los varones eran un poco más de la mitad del total a fines del siglo XIX, éstos eran solamente el 25% en 1940. Tanto la mayor urbanización del Perú, como la migración masiva del campo a la ciudad como un medio de escapar de la pobreza, determinó una diferenciación en el trabajo que estos migrantes realizaban en la ciudad. El trabajo doméstico era visto como un medio – si bien cuestionablemente seguro – de insertarse en la fuerza laboral urbana. En el caso de las mujeres rurales migrantes sus bajos niveles de educación y su desconocimiento del medio urbano permitió la continuación de las relaciones jerárquicas entre los patrones y las trabajadoras domésticas.

En cuarto lugar, si bien los datos de ingresos monetarios de los trabajadores domésticos son estimados bajo ciertos supuestos para el año 1876, y no existen estimaciones similares para el año 1940, podemos decir dos cosas: los ingresos monetarios de los trabajadores domésticos son menores que los ingresos monetarios de los trabajadores no calificados; y el aumento del porcentaje de mujeres en esta ocupación reduce aún más esta diferencia. La menor educación de las mujeres en relación a los varones, y el desconocimiento del mercado laboral urbano, serían las causas de esta situación. Aún hoy, y en este caso tomando en cuenta los ingresos en especie, encontramos que los ingresos de las trabajadoras domésticas son menores que los ingresos de los trabajadores cuyas ocupaciones solamente requieren un bajo nivel de calificación.

**BILIOGRAFÍA**

- Arca Parró, Alberto (1942) “Census of Peru, 1940.” *Geographical Review*, Vol. 32(1), pp. 1 – 20.
- Berry, Albert (1990) “International Trade, Government, and Income Distribution in Peru since 1870.” *Latin American Research Review*, Vol. 25 (2), pp. 31-59.
- Burkett, Elinor (1975) *Early Colonial Peru: The Urban Female Experience*. University of Pittsburgh.
- Calero y Moreira, Jacinto (1791) “El Mercurio Peruano. De historia, literatura y noticias públicas. Sociedad Académica de Amantes de Lima. Lima: Imprenta de los Niños Huérfanos.
- Castillo, Paula (2017) “La desigualdad de ingresos en el Perú según el censo de 1876.” *Revista Economía*, Vol. 40(79), Enero – Junio, pp. 181 – 216. Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Cerna, Margarita, Estrada, Marina y Rosa Godoy (1997) “Género y trabajo femenino en el Perú”. *Rev. latino-am. Enfermagem (online)*. Vol 5(2), pp.23 – 31, abril.
- Contreras, Carlos (1994) “Sobre los orígenes de la explosión demográfica en el Perú: 1876-1940.” Documento de Trabajo No 61. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Cosamalón, Jesús (2011) “Población y mercado laboral 1827 – 1940.” En C. Contreras (editor), *Compendio de Historia Económica del Perú IV: Economía de la primera centuria independiente*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos y Banco Central de Reserva del Perú.
- Coser, Lewis (1973) “Servants: The Obsolescence of an Occupational Role.” *Social Forces*, Vol. 51(1), pp.31 – 40. September.
- Cristiansen, Tanja (2005) “Sirvientes, dependientes e hijas adoptadas: los distintos nombres de las trabajadoras domésticas. Cajamarca, siglo XIX”. En P. Drinot y L. Garofalo (editores), *Mas allá de la dominación y la resistencia. Estudios de historia peruana, siglos XVI – XX*. Lima: instituto de Estudios Peruanos.
- Del Busto, José Antonio (2014) *Breve historia de los negros del Perú*. Publicado por primera vez en 2001.
- Díaz, Alida (1974) *El Censo General de 1876 en el Perú*. Universidad de Texas: Seminario de Historia Rural Andina.
- Dirección Nacional de Estadística (1944) *Censo Nacional de Población y Ocupación*. Primer volumen, Resúmenes generales. Lima: Ministerio de Hacienda y Comercio.
- Duffy, Mignon (2007) “Doing the Dirty Work: Gender, Race, and Reproductive Labor in Historical Perspective.” *Gender and Society*, Vol. 21(3), June, pp. 313 – 336.
- Espinoza, M., Cabezas, C. y J. Ruiz (2005) “Un acercamiento al conocimiento de la fiebre amarilla en el Perú”. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Publica*, Vol. 22(4), pp. 308 – 315.
- Flores Galindo, Alberto (1991) *La ciudad sumergida. Aristocracia y plebe en Lima, 1760 – 1830*. Segunda edición. Lima: Editorial Horizonte.
- Fuentes, Manuel A. (1878) *Resumen del censo general de habitantes del Perú: hecho en 1876*. Lima: Imprenta del Estado.
- Garavito, Cecilia (2017) “Oferta de trabajo del hogar remunerado en el Perú: 2007 – 2014.” *Cuadernos de Economía*, Volumen 36 (72), p. 265-299. Universidad Nacional de Colombia.
- Garavito, Cecilia (2016) “Demanda de trabajo del hogar remunerado en el Perú”. Documento de Trabajo 430. Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Garavito, Cecilia (2010) “Vulnerabilidad en el empleo, género y etnicidad.” *Revista Economía*, Vol. XXXIII, No 65, Julio – Diciembre. Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.

Gootenberg, Paul (1995) “Población y etnicidad en el Perú republicano (siglo XIX). Algunas revisiones.” Documento de Trabajo 71, Serie: Historia 14. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Graubart, Karen (2009) “The Creolization of the New World: Local Forms of Identification in Urban Colonial Peru, 1560 – 1640.” *Hispanic American Historical Review* Vol.89 (3), August, pp. 471-499.

Herrera, Javier y Ángelo Cozzubo (2016) La vulnerabilidad de los hogares a la pobreza en el Perú 2004 – 2014”. Documento de Trabajo 429. Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Herrera, Javier y Nancy Hidalgo (2002) “Vulnerabilidad del Empleo en Lima. Un enfoque a partir de las encuestas de hogares.” Boletín del Instituto Francés de Estudios Andinos, Vol. 31, No. 3.

Hünefeldt, Christine (1988) “Mujeres. Esclavitud, emociones y libertad. Lima 1800 – 1854”. Documento de Trabajo No 24, Serie Historia No 4. Lima: instituto de Estudios Peruanos.

Hunt, Shane (2011) *La formación de la economía peruana. Distribución y crecimiento en la historia del Perú y de América Latina*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú, Instituto de Estudios Peruanos y Pontificia Universidad Católica del Perú.

Hunt, Shane (1980) “Evolución de los salarios reales en el Perú: 1900 – 1940.” *Revista Economía*, Vol. III, No 5, Junio. Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.

Hunt, Shane (1973) “Growth and Guano in Nineteenth Century Peru.” Discussion Paper No 14, Woodrow Wilson School. New Jersey: Princeton University.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2016) “Historia de los censos en el Perú”. Recuperado el 01/12/17: [http://censos.inei.gob.pe/censos2007/Documentos/Historia\\_Censos.pdf](http://censos.inei.gob.pe/censos2007/Documentos/Historia_Censos.pdf)

Marcy, Paul (2001) *Viaje a través de América del Sur. Del océano Pacífico al océano Atlántico*. Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos. Publicado por primera vez en 1869.

Oficina Nacional de Estadística y Censos (1974) *La población del Perú*. Lima: C.I.C.R.E.D.

Pérez Cantó, Pilar (1985) “La población de Lima en el siglo XVIII.” Universidad Autónoma de Madrid. Recuperado el 17/07/17: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2937951.pdf>

Pressat, Roland (1983) *El análisis demográfico: conceptos, métodos y resultados*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Tristán, Flora (1971) *Peregrinaciones de una Paria*. Segunda edición en español. Lima: Moncloa – Campodónico, Editores Asociados. Publicado por primera vez en 1837.

# LA DIMENSIÓN REGIONAL DEL DESARROLLO ECONÓMICO DEL URUGUAY: UNA APROXIMACIÓN CON ESTIMACIONES DEL VAB DEPARTAMENTAL 1981-2008\*

SEBASTIAN GOINHEIX\*\*

ADRIÁN RODRÍGUEZ MIRANDA\*\*\*

[doi.org/10.47003/RUHE/12.22.03](https://doi.org/10.47003/RUHE/12.22.03)

## Resumen

El objetivo del artículo es presentar estimaciones inéditas del VAB departamental en Uruguay para 1981 a 2008, con una metodología rigurosa para un período de casi 30 años, permitiendo empalmar en 2008 con la única serie de VAB departamental con datos oficiales. Se cubre así un enorme vacío de información que existe desde la estimación hecha por Banco de la República Oriental del Uruguay para 1961. En primer lugar, el artículo presenta el marco conceptual y metodológico, para luego detallar la estrategia empírica utilizada para estimar el VAB de los diferentes sectores de las economías departamentales para el período 1981 a 2008. A partir de allí, se muestran los resultados obtenidos y se los contrasta con las únicas estimaciones oficiales disponibles. Finalmente, se analiza la utilidad de contar con esta nueva información, que permite dar cuenta de la diversidad de trayectorias históricas de desarrollo económico presente en los diferentes departamentos del país. Este trabajo contribuye así a situar a la dimensión territorial en una posición de privilegio para entender el proceso de desarrollo económico, hasta ahora ignorada en los análisis centrados en la perspectiva nacional.

Palabras clave: Valor agregado bruto departamental, desarrollo regional, métodos de estimación, Uruguay, América Latina.

## Abstract

The aim of the article is to present estimates of the regional GVA in Uruguay for 1981 to 2008, with a rigorous methodology, for a period of almost 30 years, allowing to cover part of an enormous information gap that exists since the estimate made by the Banco de la República Oriental del Uruguay in 1961. The article presents the conceptual and methodological framework that is adopted, and then explains the empirical strategy used to estimate the regional GVA, setting out in detail how the different sectors are estimated for the period 1981 to 2008. From there, the results obtained are shown, contrasting with the only official estimates available from 2008. Finally, the usefulness of having this information is analyzed, accounting for a diversity of economic development trajectories in the different regions of the country. This work thus contributes to placing the territorial dimension in a privileged position to understand economic development, until now ignored in analyzes focused on the national perspective.

Key words: Regional Gross Value Added, regional development, estimation methods, Uruguay, Latin American.

\* Los autores agradecen por el financiamiento de la CSIC (programa I+D), así como a los aportes recibidos en numerosas instancias de seminarios y talleres por parte de investigadores de los grupos de investigación en Desarrollo y en Historia Económica del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la Universidad de la República. En particular, se agradecen especialmente los aportes de Henry Willebald, Julio Martínez Galarraga, Irene Centurión y Pablo Castro realizados a versiones preliminares del documento. A su vez, se agradece la muy atenta lectura y los muy acertados comentarios y sugerencias que nos realizaron los dos revisores anónimos. En todos los casos, cualquier error u omisión es responsabilidad de los autores. Una versión preliminar de este trabajo fue publicada en la serie documentos de trabajo del Instituto de Economía de la FCEA de UDELAR.

\*\* Universidad de la República, [sebastian.goinheix@fcea.edu.uy](mailto:sebastian.goinheix@fcea.edu.uy)

\*\*\* Universidad de la República, [adrian.rodriquez@fcea.edu.uy](mailto:adrian.rodriquez@fcea.edu.uy)

## 1. INTRODUCCIÓN

Uruguay se ubica en América del Sur, limitando al sur con el Río de la Plata, al sureste con el Océano Atlántico, al noreste con Brasil y al oeste y suroeste con Argentina. Tiene una superficie de unos 176 mil km cuadrados y una población de aproximadamente 3,5 millones de personas. Es un Estado unitario, con tres niveles de gobierno. El segundo nivel, que se corresponde con 19 Gobiernos Departamentales (GD), es el que constituye la unidad relevante de análisis en términos de desarrollo regional, ya que es el nivel que cumple con las condiciones de autonomía formal y efectiva propia de un nivel autónomo de gobierno (Goinheix y Freigedo, 2021).

En un país unitario donde las políticas productivas y de empleo son competencia principal del gobierno nacional, se observa desde la recuperación de la democracia en 1985, y potenciado por la reforma de la Constitución de 1996, un proceso por el cual los GD comienzan a desarrollar actividades cada vez más vinculadas con el desarrollo económico de los territorios (Rodríguez Miranda, 2014; Martínez Vázquez et al, 2020). Este protagonismo de los GD se ha reforzado recientemente por un mayor desarrollo jurídico que respalda la descentralización, destacando la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana de 2008 y la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de 2009. A su vez, en el siglo XXI se observa en Uruguay una importante preocupación desde los sucesivos gobiernos nacionales por abordar la reducción de asimetrías regionales en términos de desarrollo económico y social. Esto toma forma explícita en diversas políticas públicas que desde la centralidad destinan crecientes recursos al desarrollo territorial, otorgando protagonismo a la dimensión territorial y estableciendo nuevos desafíos para las relaciones intergubernamentales (Freigedo et al, 2019).

Como muestra Murdock (2017) desde los setenta (golpe de Estado en 1973) y hasta los ochenta (restauración democrática en 1985) del siglo pasado, el país abandona la anterior sustitución de importaciones y promueve como motores del crecimiento la apertura comercial y financiera. Este modelo se consolida en los noventa, con un énfasis en el desarrollo del sector de servicios turísticos, logísticos y financieros, apostando al mercado regional del MERCOSUR (creado en 1993). Luego de la crisis de 2002 se abre una nueva etapa de crecimiento agroexportador basado en los mercados extra MERCOSUR, con nuevos sectores agroindustriales y agrícolas (celulosa, madera sólida, soja) que se suman a la carne para multiplicar varias veces el valor de las exportaciones del país (ahora dirigidas principalmente a EEUU y China, junto con una alta diversificación de mercados). No es extraño pensar que estos ciclos de la economía y las políticas a nivel nacional, dado que se sustentan en diferentes fundamentos, apuntalan diferentes sectores y modelos de inserción internacional, deberían tener efectos también diferentes entre los departamentos del país. Sin embargo, esta es una historia por contar, en primer lugar, porque no se dispone de información del VAB a nivel departamental.

Es con la intención de cubrir ese vacío de información que este artículo contribuye con estimaciones propias del VAB departamental para el período 1981-2008, información de la que se carece, a pesar de ser fundamental para entender los procesos económicos regionales. En efecto, en toda la historia del país solo existen estimaciones oficiales (es decir, con aprobación o supervisión del organismo oficialmente encargado de las cuentas nacionales) del VAB departamental para el año 1961 y entre 2008 y 2012. En 1961 es el Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU, 1965) quien elabora el VAB departamental, en el marco de la construcción del esquema de cuentas nacionales para el país. Entre los años 2008-2012 el VAB departamental es elaborado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP, 2016b), con apoyo del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y la supervisión del Banco Central del Uruguay (BCU), mediante un convenio interinstitucional. Luego del 2012 se discontinúa la estimación del VAB departamental, y la Oficina de Presupuesto y Planeamiento (OPP) publica hasta 2017 un indicador de actividad económica (que sigue la misma metodología, pero ya no cuenta con la supervisión del Banco Central).

Esta escandalosa falta de información seguramente se relacione con la característica de un estado que ha sido históricamente muy fuertemente centralizado (Arocena y Marsiglia, 2017). No obstante, aún en contradicción con la falta de información oficial básica sobre el VAB departamental, en Uruguay ha existido desde mediados del siglo XX una tradición, desde la investigación (CLAEH-CINAM, 1962; ITU, 1976) y desde la propia política pública (CIDE, 1963; CIDE-PNDES, 1966; OPP, 1973; MVOT-MA, 1997; OPP, 2005a, 2005b, 2009), que se ha preocupado por proponer regionalizaciones del país con una vocación de planificación del desarrollo, caracterizando a los departamentos desde el punto de

vista de las dinámicas sociales, productivas y del sistema de ciudades.

Para el período de interés del artículo, desde los ochenta del siglo XX hasta principios del siglo XXI, son varios los trabajos que muestran a través de diferentes aproximaciones que la realidad del país no es homogénea territorialmente. Estas asimetrías se estudian mediante indicadores socioeconómicos (Veiga, 2015), estudios de especializaciones productivas de los departamentos (Rodríguez Miranda et al, 2017), indicadores que aproximan competitividad (Horta, Camacho y Silveira, 2017; Barrenechea y Troncoso, 2008), índices sintéticos que aproximan desarrollo regional (Rodríguez Miranda & Vial Cossani, 2021; Aboal et al, 2018; Rodríguez Miranda, 2006) o desde la perspectiva de la evolución de los subsistemas urbanos nacionales (Martínez y Hartmann, 2016). Todos estos trabajos, desde diferentes perspectivas, identifican trayectorias particulares de algunos departamentos, así como una tendencia general de la región del norte y noreste a mostrar un rezago estructural frente al sur y sur-oeste del país. Sin embargo, no se cuenta con información para el período sobre cuál es el desempeño departamental en términos de crecimiento económico, por lo que la aproximación a una interpretación que vincule la dinámica del PIB nacional con lo territorial pasa por otras variables como el empleo o indicadores sociales.

En suma, hay suficientes motivos para justificar el interés en comprender la dinámica de desarrollo económico regional en Uruguay en el período de interés: i) la importancia que ha ganado desde la vuelta a la democracia el rol de los GD y la incorporación a las políticas de la dimensión territorial, ii) la constatación de que existe heterogeneidad entre los diferentes departamentos del país, iii) la evidencia sobre rezagos estructurales en algunas regiones, iv) la constatación de un período de fuertes cambios en los fundamentos del crecimiento económico del país, lo que sin dudas requiere de un análisis que permita entender los impactos sobre las dinámicas territoriales del desarrollo.

Finalmente, desde el punto de vista académico, el interés en la reconstrucción de VAB o PIB regionales cuenta con producción internacional importante desde los trabajos pioneros sobre Reino Unido (Geary & Stark, 2002; Crafts, 2005). Interés que viene en aumento en América Latina con recientes estimaciones para un grupo importante de países (Badia-Miró, Tirado-Fabregat y Willebald, 2020). En efecto, este artículo se suma a estas contribuciones y, en particular, al esfuerzo realizado en Martínez-Galaraga et al. (2020) para construir estimaciones para Uruguay desde comienzos del siglo XX.

En lo que sigue el artículo presenta el marco metodológico adoptado y detalla la estrategia empírica que se utiliza para estimar el VAB departamental para el período 1981 a 2008. Luego, se muestran los resultados obtenidos, contrastando con las únicas estimaciones oficiales disponibles para el período analizado (que comienzan en el año 2008). Finalmente, se analiza la utilidad de contar con esta nueva información, dando cuenta de una diversidad de trayectorias de desarrollo económico departamental, lo que supone una nueva forma de comprender el proceso histórico de desarrollo que había sido ignorada desde la perspectiva nacional.

## 2. MARCO CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO

### 2.1. MÉTODOS PARA LA ESTIMACIÓN HISTÓRICA DEL VAB REGIONAL

Como se establece en Díez-Minguela & Sanchis Llopis (2020), los trabajos que buscan reconstruir VAB regionales se basan en el uso de dos grandes opciones metodológicas: i) la estimación directa del valor agregado bruto (VAB) sectorial en cada región; y ii) métodos indirectos para distribuir entre regiones el VAB nacional sectorial (conocido).

En el primer grupo la estimación directa (de abajo hacia arriba) se puede hacer a partir de datos de producción, cuando hay censos y encuestas para los sectores productivos (agropecuarios, industriales y servicios), estimando el valor agregado bruto como la diferencia entre valor bruto de producción y el consumo intermedio. Alternativamente, se pueden calcular con estimaciones directas de los ingresos por sector (el VAB sería la suma de salarios y beneficios). Esto requiere importantes insumos, como censos económicos, registros administrativos y encuestas con datos sobre salarios por rubro de actividad, así como la posibilidad de estimar los retornos del capital (por ejemplo, con registros fiscales).

En el segundo grupo, de estimación indirecta (de arriba hacia abajo), se distribuye un valor nacional conocido del VAB entre las regiones del país de acuerdo con algunas variables clave, criterios y/o reglas. Esto adquiere bastante sentido si se realiza a un nivel bastante desagregado, para un sector particular, y si entre regiones dicho sector no muestra grandes diferencias de productividad. En ese caso, se puede

repartir el VAB total de un sector productivo entre las regiones donde está presente de acuerdo con una variable clave que puede ser, por ejemplo, el empleo, cantidad de firmas o superficie cultivada (si es un sector agrícola). Otra alternativa de estimación indirecta es a través de métodos paramétricos mediante modelos econométricos (estimando coeficientes para años en los que se conoce el VAB).

Por otra parte, la mayor parte de los trabajos con perspectiva histórica utilizan la metodología de estimación indirecta conocida como G&S, que fuera propuesta en Geary & Stark (2002). En general, esta metodología se aplica incluyendo una combinación con otros métodos indirectos y también directos. Un gran atractivo de esta metodología es que es flexible y sencilla de aplicar, además de requerir una menor densidad de información frente a los métodos directos. Este método requiere tres variables: i) VAB sectorial total; ii) fuerza de trabajo por sector y departamento (región); iii) salario por sector y departamento (región). De este modo, el VAB global de Uruguay sería la agregación de los VAB departamentales (regionales):

$$Y_{Uy} = \sum_i Y_i \quad (1)$$

Donde  $Y_i$  es el VAB del  $i$ -ésimo departamento definido como:

$$Y_i = \sum_j y_{ij} L_{ij} \quad (2)$$

Donde  $y_{ij}$  es el producto (o el valor agregado bruto) por trabajador en el departamento  $i$ , en el sector  $j$ , y  $L_{ij}$  es el número de trabajadores en cada departamento y actividad productiva (sector). Como no se cuenta con información de  $y_{ij}$ , este valor es aproximado asumiendo que la productividad laboral departamental en cada sector queda reflejada en el salario relativo a la media del país ( $w_{ij}/w_j$ ) y esa relación es aplicada al VAB por trabajador promedio de la economía en cada sector. Por lo tanto, puede asumirse que el VAB departamental estará dado por:

$$Y_i = \sum_j \left[ y_j \beta_j \left( \frac{w_{ij}}{w_j} \right) \right] L_{ij}$$

Donde  $\beta_j$  es un escalar que mantiene las diferencias relativas entre departamentos, pero re-escala los valores absolutos para que el total departamental para cada sector sume el VAB total de la economía (conocido).

El método G&S puede recibir críticas por usar salarios nominales (un aumento de salarios puede ser por inflación regional y no mayor productividad, por lo que sería más adecuado utilizar salarios reales) y por no considerar el rendimiento del capital. En la mayoría de los casos, como en Uruguay, no se cuenta con índices de precios regionales, ni con estadísticas fiscales adecuadas para aproximar rentas del capital. Por lo tanto, el método G&S se suele aplicar tal como lo propusieron sus autores. Como forma de levantar las críticas, Geary & Stark (2015) estiman valores del PIB regional para el Reino Unido para el período histórico en el que sí hay estimaciones oficiales, mostrando en la comparación que la metodología ofrece valores bastante ajustados al dato oficial.

## 2.2. LA ELECCIÓN DEL PERÍODO Y EL CONTRASTE DE LAS ESTIMACIONES PROPIAS CON DATOS OFICIALES

El período que se elige para realizar las estimaciones, además de la justificación ya señalada de que implica cubrir un vacío muy importante de información, se corresponde con el tipo de fuentes dis-

ponibles para realizar las estimaciones. A partir de 1981, y en adelante, se cuenta con Encuestas Continuas de Hogares anuales de las que se pueden obtener los insumos necesarios para el método G&S (datos de salario y empleo por sector y departamento), que como veremos es la base principal para estimar el sector secundario y terciario. Por otro lado, desde los ochenta se cuenta con una base anual de precios de rubros agrícolas y una serie de insumos que serán la base para las estimaciones del sector primario. Para el período anterior a los ochenta del siglo XX las fuentes varían y se necesita aplicar otra combinación de metodologías, como se propone en Martínez-Galarraga et al (2019).

Dado el período a estimar, se toma la decisión de contrastar las estimaciones propias con el único dato oficial que existe en dicho período. Esto es el dato de VAB departamental para el año 2008 elaborado por OPP (2016b). Como ya se señaló, el otro dato oficial disponible nos remite a 1961 (BROU, 1965). En OPP (2016a) y Camelo et al (2012), que es un insumo previo de la publicación antes citada, se muestra en detalle la metodología utilizada por OPP, INE y BCU para la elaboración del VAB departamental para 2008-2012, que corresponde al método directo de estimación dentro de la metodología de cuentas nacionales (con algún ajuste realizado por métodos indirectos en algún sector).

En este punto, dado que el dato de 2008 elaborado por OPP se toma como año base de referencia, y que el período 2008-2009 se corresponde con años de crisis en la economía mundial, conviene hacer algún comentario al respecto. En primer lugar, la crisis afectó sobre todo a las economías centrales, al tiempo que el 2008 no es un año problemático para el caso de Uruguay. Como señala Mordecki (2017) la economía uruguaya sobrellevó muy bien la crisis de las economías centrales y mantuvo su crecimiento del PIB a tasas muy altas para la tendencia histórica del país.<sup>1</sup>

Ahora bien, en el período considerado existen algunos otros esfuerzos por estimar VAB departamentales, los cuales fueron tenidos en cuenta como información. Sin embargo, a continuación, se describen y se argumenta respecto a que su validez como antecedentes no justifica su consideración como estimaciones de referencia como base para anclar las nuestras.

En particular, hay una estimación puntual para el año 1993 de UDELAR-FCEA (1998), la que se realiza en el marco de un convenio desarrollado en los años noventa del siglo pasado entre la Universidad de la República y la UTE (la empresa estatal de energía) para prever la demanda de energía del país a 20 años. Como subproducto de ese convenio se publican 19 librillos en los que se muestra una estimación del VAB departamental para cada departamento. Estas publicaciones no siguen un estilo de publicación académica. Por lo tanto, no se informa sobre la metodología utilizada. Sin embargo, consultando a algunos autores que trabajaron en el convenio, se pudo saber que las estimaciones realizadas utilizan sobre todo métodos indirectos mediante la identificación de variables y criterios claves de distribución del VAB sectorial nacional entre departamentos. En algún caso se realizan estimaciones directas para algún sector muy específico en algún departamento (para tal fin se realizaron entrevistas a informantes calificados y a las grandes empresas en los principales sectores). En todo caso obtener los VAB departamentales con precisión no era el objetivo del convenio, sino pronosticar la demanda total de energía del país en un horizonte de 20 años.

A su vez, la Oficina de Presupuesto y Planeamiento de Presidencia (OPP), en el marco de un convenio con la Cooperación Española, presenta una estimación de VAB departamentales en una serie anual de 1985-2003 publicada en 2005 (OPP, 2005a, 2005b). Estas estimaciones no contaron ni con participación ni con aval del Banco Central (responsable de las cuentas nacionales), por lo que no son oficiales, a pesar de que tuvieron un uso bastante difundido dada la ausencia de otra información. La publicación donde se presenta la metodología (OPP, 2005a) plantea los métodos de estimación aplicados a cada sector.

Para el sector primario se utilizan estimaciones directas, estimando el VBP de cada rubro obteniendo volúmenes físicos y valorándolos, con fuente en censos, encuestas y anuarios del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) y la Dirección Nacional de Minería y Geología, así como en base a declaraciones juradas de los productores (DICOSE). Todas estas fuentes están bien explicitadas, así como los datos específicos que se obtienen y cómo se utilizan. Luego se estiman los consumos intermedios, en cuyo caso no se explica la metodología utilizada, salvo mencionar las mismas fuentes y la consulta a informantes calificados. Para la industria manufacturera se utiliza el III Censo Económico Nacio-

<sup>1</sup> Uruguay crece al 6,9% en 2008 y se desacelera un poco en 2009, pero sigue creciendo, al 3,9%. Fuente: <https://statistics.cepal.org/> (20.04.2022).

nal 1988 Fase 2, el que se reprocesó para departamentalizar la información, lo que se hizo en conjunto con el equipo del Convenio UTE y Universidad de la República (el otro antecedente que mencionamos líneas arriba). Se obtiene así VBP por departamento y coeficientes técnicos para determinar el VAB. No se explica cómo es que esto se trabaja en términos de la serie anual a estimar de 1985 a 2003, ya que el dato es para 1988. Para electricidad y agua se recurre a información de las empresas estatales que operan en el rubro. La construcción se determina de forma *ad hoc*, con datos de empleo e información parcial de las Intendencias Departamentales. Por último, en el sector servicios no se explica que es lo que se hace, solo se menciona que se utilizan datos de empleo y se listan una serie de fuentes. En definitiva, parece que el sector primario se estima mayormente de forma directa y con datos de cada año, lo mismo con electricidad y agua, mientras que para industria manufacturera se estima una estructura para 1988. Para el resto de sectores no queda clara la metodología.

Además de no contar con un detalle de la metodología, el problema más importante de la serie 1985-2003 es, con la excepción del sector primario y de energía y agua, que se estima una estructura fija de distribución departamental del VAB, a la que luego se le aplica las tasas de evolución anual a nivel sectorial nacional. Esto lo pudimos verificar a partir del análisis estadístico de la serie, identificando este problema para la industria manufacturera, la construcción y los servicios (salvo comercio y transporte).<sup>2</sup> En definitiva, la serie anual no tiene sentido para intentar mirar diferencias entre departamentos, ya que reflejan variaciones a nivel nacional sin modificar una canasta fija de participaciones relativas departamentales.

Por último, entre los antecedentes se encuentra el documento de trabajo del Banco Central de Molinari y Prieto (2011), que presenta estimaciones del sector primario para el período 2005 a 2010. En este trabajo se detalla muy bien la metodología. Se utilizan métodos indirectos basados en claves de distribución a través de datos de producción física o superficie cultivada por rubro. Sin embargo, estas estimaciones tampoco son oficiales, y de hecho las estimaciones para 2008 a 2010 tienen diferencias con los datos publicados en OPP (2016b) para el sector primario.

### 2.3. LA ESTRATEGIA METODOLÓGICA PARA ESTIMAR EL VAB DEPARTAMENTAL PARA URUGUAY

La estrategia refiere a una combinación de metodologías, de acuerdo fundamentalmente a la disponibilidad de información en el período de estudio para cada sector. Una primera precisión a realizar es que se estima el VAB departamental, no el PIB. La diferencia es que el PIB incorpora los servicios de intermediación financiera medidos indirectamente no distribuidos y los impuestos netos de subvenciones a los productos. Se desestima distribuir entre departamentos esos componentes porque requiere hacer supuestos que podrían incorporar ruido adicional a la estimación del VAB.

En el sector agrícola, para el período de análisis, se cuenta con información muy detallada sobre cantidades físicas y precios con alta desagregación por rubros (con excepción del sector forestal). Por lo tanto, es posible realizar una estimación directa. Dado que el objetivo es aportar información clave para poder interpretar las dinámicas económicas productivas regionales, pero no sustituir el trabajo que debería hacer un Banco Central, la estimación se implementa tomando la estimación oficial de OPP (2016b) para 2008 como año base al cual se le aplica un índice de valor (IV) para construir la serie 1981-2008. Esto requiere, previamente, la construcción de índices de volumen físico (I (3) de precios (IP)).<sup>3</sup> Para ello se conforma una canasta representativa de bienes del sector agrícola compuesta por 12 rubros, con información de precios y volumen físico por rubro.

Para calcular los índices se puede seguir el método de Paasche (P) o de Laspeyres (L). En el primero, se mantiene el precio de un año base para el IP o la cantidad de un año base para el IVF. En Laspeyres, se mantienen las cantidades del año base para el IP y los precios del año base para el IVF. Las fórmulas son como sigue, donde:

<sup>2</sup> En comercio, de acuerdo con indagaciones realizadas, se utilizaba información de la empresa pública de energía (UTE) sobre las tarifas de consumo comercial de energía y datos de empleo, mientras que en transporte se utilizaba información de consumo de combustible y parque automotor.

<sup>3</sup> Un índice de valor se construye como el producto entre un índice de precios y uno de volumen físico.

- $p_{i,t}$  es el precio del bien  $i$  ( $i = 1, \dots, n$ ) en el momento  $t$  ( $t=1, \dots, m$ )
- $q_{i,t}$  es la cantidad del bien  $i$  ( $i = 1, \dots, n$ ) en el momento  $t$  ( $t=1, \dots, m$ )
- $t=0$  refiere al momento  $t$  que se selecciona como base (año base).

$$IPP_t = \frac{\sum P_{i,t} * Q_{i,t}}{\sum P_{i,0} * Q_{i,t}} ; \quad IVFP_t = \frac{\sum P_{i,t} * Q_{i,t}}{\sum P_{i,t} * Q_{i,0}} ; \quad IPL_t = \frac{\sum P_{i,t} * Q_{i,0}}{\sum P_{i,0} * Q_{i,0}} ; \quad IVFL_t = \frac{\sum P_{i,0} * Q_{i,t}}{\sum P_{i,0} * Q_{i,0}}$$

Adicionalmente, se calcula el Índice de Fisher (IF), que se obtiene como la media geométrica de los índices de Paasche y Laspeyres, tal como se muestra abajo:

- $IPF = (IPL * IPP)^{1/2}$
- $IVFF = (IVFL * IVFP)^{1/2}$
- $IVF = IPF * IVFP$

Por otro lado, en minería, pesca y forestación, debido a la falta de información para aplicar estimaciones directas, se recurre al método indirecto mediante variables clave de asignación departamental del VAB. Un mix de métodos directo e indirecto se aplica con electricidad, gas y agua.

Finalmente, en la industria y la construcción (sector secundario), y en todo el sector terciario, se aplicó el método indirecto de G&S. En este punto, vale recordar las críticas que puede tener el uso de este método. Una forma de levantarlas es mostrar que la estimación por el método G&S resulta en valores muy adecuados al compararlos con estimaciones oficiales (Geary & Stark, 2015), cuestión que mostraremos más adelante que se cumple para nuestro caso comparando las estimaciones propias con la estimación oficial de OPP (2016b) para 2008.

Para entender mejor las limitaciones del método G&S veamos el siguiente razonamiento. Si aceptamos una simplificación de la función de producción bajo la forma de una Cobb Douglas, tal que:  $Y = A L^\beta K^\alpha$ , y asumimos competencia perfecta y retornos constantes tendríamos que:  $\alpha + \beta = 1$ . Entonces  $\alpha$  y  $\beta$  pueden interpretarse como la participación en el VAB ( $Y$ ) del factor trabajo ( $L$ ) y el factor capital físico ( $K$ ). Por lo tanto, si  $\alpha \rightarrow 0$  entonces la función de producción se reduce a  $Y = A L$ , por lo que G&S funcionaría perfectamente, ya que el VAB se explicaría exclusivamente por la productividad del factor trabajo. En cambio, si  $\alpha \rightarrow 1$ , entonces la función sería  $Y = A K$  y G&S no funcionaría. Esto nos llevaría a decir que cuanto más intensivas en capital sean las actividades productivas el método G&S funcionaría peor. Sin embargo, como se trata de un criterio para distribuir entre departamentos un VAB sectorial nacional que está dado, el verdadero problema se presenta si en un mismo sector productivo hay diferencias importantes en el ratio  $K/L$  entre las empresas localizadas en diferentes departamentos, de modo que el método G&S subestimaría el peso en el VAB total nacional sectorial de los departamentos en los que la relación  $K/L$  es más alta.

### 3. ESTIMACIONES DEL VAB DEPARTAMENTAL SECTORIAL 1981-2008

Para realizar las estimaciones se trabaja con la mayor desagregación sectorial posible del VAB. Sin embargo, para mostrar los resultados, el producto final es una serie de VAB departamental anual 1981-2008 que permite una desagregación para los sectores: i) primario; ii) secundario, desagregando: industria manufacturera; y iii) servicios, desagregando: a) comercio, alimentación y alojamiento, b) telecomunicaciones y correo, c) transporte y almacenamiento. La serie de VAB total departamental y las desagregaciones mencionadas se pueden obtener en el siguiente enlace: descargar<sup>4</sup>. La Tabla 1 muestra los resultados obtenidos por departamento expresados como porcentajes del VAB nacional.

<sup>4</sup> Los datos se pueden usar libremente, citando como fuente el presente artículo.

Tabla 1. VAB departamental en porcentaje del VAB total nacional, 1981-2008

Departamento	1981	1983	1984	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Artigas	1,37%	1,14%	1,35%	1,34%	1,44%	1,34%	0,99%	0,94%	0,98%	1,00%	1,04%	1,08%	1,18%	1,01%	0,94%	1,10%	1,14%	0,93%	0,98%	1,17%	1,27%	1,35%	1,48%	1,24%	1,20%	1,46%
Canelones	7,17%	4,42%	7,96%	6,79%	8,36%	9,50%	7,90%	8,11%	8,16%	5,74%	6,30%	6,85%	8,66%	8,00%	7,41%	9,48%	10,15%	10,18%	10,21%	9,41%	8,75%	8,63%	7,83%	12,35%	11,33%	9,19%
Cerro Largo	2,10%	1,60%	2,06%	1,90%	1,85%	1,47%	1,52%	1,29%	1,33%	1,54%	1,59%	1,55%	1,70%	1,64%	1,58%	1,68%	1,40%	1,42%	1,31%	1,58%	1,63%	1,50%	1,86%	1,69%	1,58%	1,90%
Colonia	1,66%	1,68%	2,08%	1,85%	3,93%	4,02%	3,59%	3,18%	3,39%	1,99%	3,45%	3,92%	3,76%	3,26%	3,10%	3,07%	2,77%	2,80%	2,82%	2,86%	3,33%	3,79%	4,16%	4,16%	4,28%	4,96%
Durazno	1,86%	1,91%	2,06%	1,86%	1,75%	1,88%	1,15%	1,21%	1,36%	1,11%	1,57%	1,49%	1,52%	1,14%	1,33%	1,15%	1,18%	1,03%	1,17%	1,45%	1,48%	1,49%	1,38%	1,25%	1,33%	1,30%
Flores	0,87%	0,82%	1,00%	1,09%	1,19%	1,88%	1,10%	0,96%	0,87%	1,13%	0,84%	0,73%	0,81%	0,65%	0,79%	0,85%	0,78%	0,88%	0,80%	0,79%	1,11%	0,85%	0,70%	0,78%	0,81%	0,77%
Florida	2,16%	2,00%	2,30%	2,36%	1,86%	1,87%	1,76%	1,51%	1,46%	1,55%	1,66%	1,54%	1,55%	1,59%	1,79%	1,46%	1,60%	1,47%	1,53%	1,68%	1,97%	1,82%	1,53%	1,81%	1,80%	1,97%
Lavalleja	2,49%	1,70%	2,52%	2,31%	1,52%	1,51%	1,22%	1,36%	1,36%	1,58%	1,21%	1,43%	1,31%	1,10%	1,22%	1,21%	1,20%	1,43%	1,14%	1,32%	1,44%	1,38%	1,17%	1,46%	1,32%	1,67%
Maldonado	3,51%	1,48%	2,46%	3,12%	4,42%	3,86%	5,37%	6,06%	6,00%	4,37%	3,98%	4,40%	4,74%	4,03%	4,59%	5,65%	4,75%	4,96%	4,26%	3,71%	4,22%	4,52%	5,39%	6,15%	5,97%	5,15%
Montevideo	55,11%	63,38%	51,48%	53,95%	52,10%	51,77%	57,47%	57,87%	57,59%	61,71%	61,44%	59,11%	57,64%	58,70%	60,07%	57,84%	58,71%	58,89%	60,22%	58,81%	55,67%	55,61%	56,04%	50,21%	49,52%	50,39%
Paysandú	4,83%	3,87%	4,95%	5,12%	3,92%	3,74%	2,99%	2,70%	2,79%	3,51%	2,93%	3,15%	2,63%	3,12%	2,54%	2,29%	2,62%	2,41%	1,99%	2,32%	2,55%	2,58%	2,53%	2,68%	2,71%	2,77%
Río Negro	1,68%	2,07%	2,29%	2,16%	2,02%	2,02%	1,43%	1,63%	1,51%	1,73%	1,71%	1,85%	1,54%	1,34%	1,47%	1,58%	1,38%	1,42%	1,31%	1,69%	1,83%	1,62%	1,79%	1,71%	1,90%	3,09%
Rivera	2,07%	1,61%	2,82%	2,41%	1,66%	1,76%	1,48%	1,38%	1,30%	2,11%	1,40%	1,49%	1,69%	1,58%	1,72%	1,81%	1,71%	1,86%	1,63%	2,22%	2,33%	2,02%	2,34%	2,20%	1,92%	2,10%
Rocha	1,41%	1,00%	1,57%	1,60%	1,86%	1,95%	1,52%	1,47%	1,67%	1,19%	1,33%	1,14%	1,44%	2,02%	1,73%	1,88%	1,31%	1,27%	1,52%	1,55%	1,37%	1,66%	1,51%	1,56%	1,66%	1,79%
Salto	4,17%	3,69%	4,09%	4,40%	3,77%	3,34%	3,18%	3,40%	2,77%	3,47%	3,38%	3,42%	3,26%	3,23%	3,25%	3,02%	2,91%	2,77%	3,29%	2,91%	3,40%	3,19%	3,01%	2,84%	3,65%	2,81%
San José	2,20%	1,91%	1,89%	1,96%	2,12%	2,45%	2,01%	2,02%	2,09%	1,65%	1,94%	1,92%	1,88%	1,76%	1,98%	1,98%	2,14%	2,18%	2,03%	1,94%	2,48%	2,52%	2,48%	2,71%	3,36%	2,92%
Soriano	1,99%	2,22%	3,15%	2,69%	2,46%	2,40%	2,04%	2,10%	2,54%	1,96%	1,72%	2,16%	1,97%	3,45%	1,94%	1,69%	1,76%	1,61%	1,64%	2,06%	2,18%	2,66%	2,02%	2,22%	2,50%	2,26%
Tacurembó	2,10%	2,13%	2,49%	2,13%	2,36%	2,18%	2,17%	1,87%	1,80%	1,50%	1,58%	1,83%	1,70%	1,48%	1,61%	1,36%	1,45%	1,46%	1,23%	1,51%	1,86%	1,66%	1,74%	1,85%	2,03%	2,09%
Treinta y Tres	1,25%	1,36%	1,50%	0,95%	1,40%	1,35%	1,12%	0,94%	1,02%	1,16%	0,93%	0,94%	1,02%	0,92%	0,94%	0,91%	1,03%	1,01%	0,92%	1,01%	1,14%	1,16%	1,04%	1,12%	1,14%	1,41%
Uruguay	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia

### 3.1. ESTIMACIÓN DEL VAB DEL SECTOR PRIMARIO

Para estimar el VAB agropecuario en el período 1981-2008 se consideró el 2008 como año base, tomando el dato de VAB departamental de OPP (2016b), y se construyó un índice de valor de Fisher (IVF) para obtener la serie de VAB departamental anual para el período. Como se explicó en el apartado de metodología, para obtener el IVF se construye un índice de valor de Paasche (IVP) y un índice de valor de Laspeyres (IVL), ya que el IVF es la media geométrica de estos dos últimos. Para los sectores forestal, pesca y minería se siguieron criterios específicos para la distribución departamental (por método indirecto) del VAB sectorial, como se explica más adelante.

Para la construcción del índice se elaboró una canasta de productos con las cantidades físicas producidas y sus precios, por departamento y por año. Se toman los precios nacionales al productor para cada tipo de producto. El mercado nacional está totalmente integrado por lo cual no hay precios regionales, más allá de algunos mercados locales informales y de proximidad que son marginales. Por otra parte, la producción primaria en Uruguay está fuertemente dirigida hacia la exportación, por lo que los precios de referencia están atados a los precios de exportación. Los productos que se consideran en la canasta y las fuentes de información se muestran en la Tabla 2. Toda la producción y precios se llevan a la unidad de kg. La fuente para los precios son las series históricas anuales de la Oficina de Programación y Políticas Agropecuarias (OPYPA) del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) y los datos físicos de diferentes fuentes del mismo Ministerio y otras que se muestran en la Tabla 2.

Un aspecto a destacar es que hay rubros que refieren a un único tipo de producto y, por lo tanto, también hay un único precio a considerar. Por ejemplo, el caso del arroz, donde se considera la producción por departamento kg (el dato original es en toneladas) y el precio del arroz por kg tomando el precio “convenio” que es el que se fija (para todo el país) entre la Gremial de Molinos y la Asociación de Cultivadores de Arroz (las transacciones por fuera del precio convenio son marginales). Otros casos similares son el caso de la uva, para el que se toma el precio de la uva con destino a ser vinificada (fijado anualmente por decreto), en la producción de tubérculos se toma el precio de la papa (que es lo más representativo), en la producción de leche el precio es fijado administrativamente para todo el sector (precio cuota e industria), en la producción avícola se toma el precio por kg de pollo en pie (con fuente en Junta Nacional de la Granja) y en cerdos el precio de kg de carne (con fuente en el Instituto Nacional de la Carne). En el caso del azúcar (que solo se produce en un departamento) se toma como referencia el valor de referencia de importación de azúcar crudo (ya que es un sector protegido).

Sin embargo, hay casos en los que el producto encierra a su vez diversos tipos y, por ende, los precios también varían. En esos casos se toman decisiones sobre qué precios considerar. Por ejemplo, en el caso del ganado para carne (lechería se trata por separado) se toma el dato de kg de carne en pie para cada departamento en cada año, que surge de los anuarios estadísticos del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP). Sin embargo, aparece la dificultad de que el rodeo vacuno de cada departamento tiene diferentes tipos de animales (novillos, vaquillonas, terneras, y otras sub-categorías) y cada uno tiene un precio. En ese caso se toma el precio más representativo de la producción del sector, que es el del novillo.

Otros casos refieren al rubro de lana, frutas y cultivos de huerta. En la lana se toma un promedio del precio de la lana lavada de acuerdo a las diferentes finuras (micras). En las frutas, se toma un promedio del precio (por kg) de la manzana, el durazno y la naranja, que componen el mayor volumen de producción de los críticos y frutas de hoja caduca. En cultivos de huerta se aplica un promedio de los precios de los cultivos de tomate, cebolla y zanahoria, que representan la mayoría de la producción.

Por otra parte, como el índice de valor que se quiere calcular se aplicará al VAB y los precios de referencia que se toman son precios finales al productor asimilables a VBP, se realiza una corrección por una ratio VAB/VBP sectorial. Esto es relevante en algunos casos. Por ejemplo, en la ganadería el VAB/VBP es muy alto, en el período 1981-2008 el promedio estimado es 0,83, mientras que en la producción porcina es muy bajo, con un promedio de 0,28. Las ratios por sub rubros agrícolas surgen de las matrices insumo producto utilizadas en UDELAR-FCEA (1998) para el año 1993 y en OPP (2009) para el año 2008. A las estructuras de VAB/VBP de 1993 y 2008 para cada uno de los doce sub rubros se le aplica la evolución de la ratio VAB/VBP de las series de VAB y VBP nacionales del BCU para la desagregación disponible: pecuario y agrícola. Así se completa la ratio para todos los años del período. También se

recurrió a estudios sectoriales y se realizaron consultas a expertos para validar los resultados obtenidos, sobre todo en términos de magnitud relativa entre rubros.

En la Tabla 2 se muestran las fuentes utilizadas en cada caso para asignar la producción física de cada rubro, para cada año en cada departamento (ya que se cuenta con precios anuales). En los casos en que no fue posible para algún rubro en algún año tener la producción física se interpola a partir de la información conocida en los años más próximos y se ajusta re-escalando en cada año para que el total de producción del rubro en cuestión cierre con el total nacional conocido.

Por razones de espacio solo comentaremos algunos rubros. Para la ganadería de carne se obtiene el número de cabezas vacunas (sin lechería) por departamento y año. A ese dato se le aplica el promedio anual a nivel nacional de la ratio entre toneladas de carne en pie y cantidad de cabezas y se obtiene las toneladas en pie de carne vacuna por departamento (que se pasa a kg). Para la producción de lana se obtuvo las cabezas por departamento y se le aplicó la relación a nivel nacional entre cabezas de ganado ovino y toneladas de lana producida. En el caso de la producción de leche se utilizó información anual de declaraciones juradas (obligatorias) que se realizan a la División de Contralor de Semovientes (DICOSE-MGAP) para estimar rodeos de vacunos lecheros y relaciones de producción de litros de leche por vaca por departamento. Para el arroz se utilizó información de hectáreas sembradas por departamento por año y rendimiento de toneladas de arroz por hectárea por regiones. En la producción de granos de secano, excepto el arroz, se utiliza información del rendimiento en kg por hectárea tomando un promedio del valor que resulta para trigo y soja, y se aplica al total de hectáreas por año por departamento. Para los cultivos de huerta se obtiene de las encuestas hortícolas del MGAP el rendimiento por hectárea para la región norte (Salto y Bella Unión) y la sur (Montevideo, Canelones, San José y Colonia). Esos promedios zonales anuales de rendimiento se aplican a las hectáreas de cada departamento. En el caso de la carne porcina se obtiene la relación a nivel país entre cabezas de porcinos y kg de carne en gancho y se aplica a las existencias de cabezas por departamento.

**Tabla 2.** Productos (canasta) y precios (anuales) por rubro

Producto	Precio (*)	Fuentes para asignar cantidades físicas por departamento (**)
Carne vacuna en pie	por kg (novillo)	Anuarios Estadísticos del MGAP. Instituto Nacional de la Carne. Censos Agropecuarios.
Lana	por kg lana (promedio total)	Anuarios Estadísticos del MGAP. Censos Agropecuarios. Secretariado Uruguayo de la Lana.
Litros de leche	por litro (promedio leche Cuota e Industria)	Anuarios Estadísticos del MGAP. Censos Agropecuarios. Declaraciones Juradas (DICOSE).
Arroz	por kg (precio convenio)	Asociación de Cultivadores de Arroz. Encuestas Arroceras MGAP-DIEA.
Granos (excepto arroz)	por kg (promedio de soja y trigo)	Anuarios Estadísticos del MGAP. Censos Agropecuarios. Encuestas Agrícolas MGAP-DIEA.
Tubérculos	por kg (precio de la papa)	Censos Agropecuarios. Encuestas de Producción de Papa MGAP-DIEA.
Frutas	por kg (promedio de durazno, manzana y naranja)	Anuarios Estadísticos del MGAP. Censos Agropecuarios. Encuestas cítricas y frutas de hoja caduca de MGAP.
Cultivos de huerta	por kg (promedio de tomate, cebolla y zanahoria)	Anuarios Estadísticos del MGAP. Censos Agropecuarios. Encuestas hortícolas de MGAP.
Uva (vino)	por kg uva vinificada	Censos Agropecuarios. Instituto Nacional de Vitivinicultura.
Ave en pie	por kg de pollo en pie	Censos Agropecuarios. Encuestas avícolas de MGAP.
Carne porcina	por kg de cerdos gordos y cachorros	Censos Agropecuarios. Encuestas porcinas de MGAP. Instituto Nacional de la Carne.
Equivalentes de azúcar crudo	Por kg de azúcar crudo	Anuarios OPYPA. Censos Agropecuarios. Correa, F. (1995) "Azúcar: Mercosur y reconversión. El caso CALNU.", Universidad de Chile.

(\*) Los datos originales se transforman a pesos por kg de producto, la fuente es: Anuarios de Precios de la Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPYPA-MGAP).

(\*\*) Para 1981-1990 también se utilizó información de Tessore y De los Campos (1994).

Fuente: Elaboración propia.

En el caso del sector forestal no se dispone de información similar a la de los otros rubros agrícolas. Se trata de un sector que recién desde fines de los noventa comienza a tener peso en la estructura productiva nacional, ya que empiezan a alcanzar la madurez de corte las primeras plantaciones que se hicieron al influjo de la Ley N°15.939 de 1987 de promoción de la forestación. Desde 1997 existe una serie nacional de VAB forestal del BCU. Desde 1997 este valor se resta al VAB agrícola total y se trata por separado, distribuyéndose entre departamentos de acuerdo con el porcentaje de bosque cultivado de acuerdo a la Dirección Nacional Forestal.

En cuanto a la pesca, la distribución departamental se realizó de acuerdo a las capturas de peces (por puerto, con fuente en la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos). En el caso del sector Minería se utiliza información anual por departamento de la Dirección Nacional de Minería y Geología sobre producción física y valor de la producción minera (según tipo de mineral).

### 3.2. ESTIMACIÓN DEL VAB DE INDUSTRIA MANUFACTURERA, CONSTRUCCIÓN Y SERVICIOS

Se aplica G&S utilizando datos de ocupación sectorial e ingresos laborales por año por departamento con fuente en Encuestas Continuas de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE) de 1981 a 2008. No se pueden estimar los años 1982 y 1985 debido a limitaciones de la ECH.

Los resultados finales se muestran con una desagregación que solo distingue en el sector secundario entre industria manufacturera y el grupo de electricidad, gas y agua, y para el sector terciario entre alimentación y alojamiento, transporte y almacenamiento y el resto del sector servicios. Sin embargo, para aplicar la metodología G&S se utiliza una desagregación mucho mayor, la máxima posible, que se muestra en la Tabla 3. Esta mayor desagregación permite explotar toda la información disponible para mejorar la estimación de las estructuras departamentales, pero luego se presentan los resultados agrupados en menos sectores de modo de compatibilizar para el total del período considerado. La tabla muestra la máxima desagregación sectorial posible para aplicar G&S en cada subperíodo de tiempo, compatibilizando la desagregación de la serie de VAB sectorial nacional del BCU con la desagregación sectorial de las ECH del INE (ambas series cambian la desagregación que muestran a lo largo del período).

A modo de ejemplo del trabajo realizado para estimar cada sector es de interés comentar el resultado para el sector de Construcción, que es un sector muy volátil y que puede tener impactos importantes sobre el VAB total departamental. Al respecto, se exploraron otras alternativas a G&S, como utilizar información de permisos de construcción y m<sup>2</sup> de construcción habilitados por departamento. Para tomar una decisión se compararon las estimaciones resultantes de aplicar G&S con las de distribuir según permisos y m<sup>2</sup> habilitados en el año 2008, con el valor de OPP (2016b).

En un plano más general, como se mencionó antes, la distribución del VAB sectorial por el método G&S tiene problemas cuando se viola el supuesto de homogeneidad tecnológica en los diversos contextos territoriales. De acuerdo con UDELAR-FCEA (1998), Rodríguez Miranda (2006) y Rodríguez Miranda et al. (2017), se puede argumentar que en la mayoría de los sectores no hay grandes diferencias entre los departamentos (donde se localizan las empresas) respecto a la tecnología y la intensidad K/L, por lo que el método G&S debería funcionar suficientemente bien. Lo que es frecuente que suceda es que un sector que tiene una cierta tecnología más intensiva en capital (o en trabajo) esté presente en unos departamentos y no en otros, pero no es frecuente que esté presente en un departamento con una tecnología muy diferente a la que presenta en otro departamento. Sin embargo, esto se vuelve problemático cuando se instalan grandes emprendimientos productivos que presentan una ratio muy diferente de capital y trabajo y de VAB por trabajador respecto a otras empresas del mismo sector localizadas en otros departamentos. Sin embargo, también de acuerdo con los estudios antes citados, dada la baja complejidad y tamaño de las economías regionales del interior del país (donde esto tiene mayores efectos), es relativamente fácil identificar la fuente del problema.

**Tabla 3.** Desagregación sectorial para aplicar G&S con datos de ECH y BCU. Industria Manufacturera, Construcción y Servicios. 1981-2008.

<b>Sector Secundario</b>	<b>Período</b>
<b>Total industria manufacturera</b>	1981-1987
Productos alimenticios, bebidas y tabaco	1988-2008
Textiles, prendas de vestir e industria del cuero	1988-2008
Productos de madera, muebles. Papel, productos de papel e imprenta. Otras industrias manufactureras.	1988-2008
Papel y productos de papel, imprenta y editoriales.	1988-2008
Industria y productos de la madera muebles y otras industrias (incluye reciclaje)	1988-1999
Industria y productos de la madera incluido muebles	2000-2008
otras industrias (incluye reciclaje)	2000-2008
Fabricación de sustancias y productos químicos, y productos de caucho y plástico, productos derivados del petróleo y el carbón	1988-1999
Fabricación de sustancias y productos químicos, y productos de caucho y plástico	2000-2008
Productos derivados del petróleo y el carbón	2000-2008
Productos minerales no metálicos	1988-2008
Industrias metálicas básicas, maquinaria y equipo, metálica, eléctrica e instrumentos de precisión, material de transporte	1988-2008
<b>Construcción</b>	1981-2008
<b>Electricidad</b>	No aplica G-S
<b>Gas</b>	No aplica G-S
<b>Agua</b>	No aplica G-S
<b>Sector Terciario</b>	<b>Período</b>
<b>Comercio, restaurantes y hoteles</b>	1981-1987
Comercio	1988-2008
Restaurantes y hoteles	1988-2008
<b>Correo y telecomunicaciones</b>	1981-2008
<b>Servicios financieros, inmobiliarios y a empresas y Seguros</b>	1981-1987
Servicios financieros, seguros e intermediación auxiliar	1988-2008
Bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas	1988-2008
<b>Transporte y almacenamiento</b>	1981-1999
Transporte por vía terrestre y por tubería	2000-2008
Transporte por vía acuática y aérea	2000-2008
Actividades complementarias y auxiliares y de agencias de viajes	2000-2008
<b>Otros servicios (salud, enseñanza, doméstico, otros comunales y personales, esparcimiento y cultura) y Administración Pública</b>	1981-1987
Otros servicios (salud, enseñanza, doméstico, otros comunales y personales, esparcimiento y cultura)	1988-2008
Administración pública	1988-2008

Fuente: Elaboración propia.

Para salvar este problema se identificaron los principales hitos de inversiones productivas ocurridos en el período en los diferentes departamentos, asociados a emprendimientos de gran porte que son *outliers* dentro de su sector, con tecnologías y estructuras de K/L muy diferentes al resto de empresas

en el país. Lo primero que se hizo fue cuantificar el VAB que generan estos emprendimientos. Para tal fin se estima el VBP aproximándolo con datos de exportación y/o facturación, que se obtienen por dos vías: i) informantes calificados e información de documentos de consultoría (muchos no publicados); ii) estadísticas disponibles oficiales o publicadas en trabajos de libre acceso. Como se trata de empresas con tecnologías de estándar internacional, se estima el VAB mediante coeficientes técnicos conocidos para la actividad a nivel internacional. Para cada año, si corresponde, se resta al VAB total nacional del sector el valor correspondiente al VAB de estas empresas atípicas, el que se asigna directamente al departamento que corresponden. El VAB residual del sector se distribuye entre todos los departamentos de acuerdo a la metodología G&S (ajustando también el empleo, sin considerar estas empresas atípicas). Se comentan a continuación algunos casos en que se aplicaron tales ajustes en la estimación por G&S, como forma de ejemplificar la metodología utilizada.

Uno de los casos que fue ajustado es el sector “Productos alimenticios, bebidas y tabaco” en el departamento de Colonia, debido a que en 1993 se instala una planta de concentrados de PepsiCo (la cuarta en producción en el mundo en fabricación de concentrados para bebidas cola y similares para PepsiCo). De acuerdo a las estimaciones realizadas, sobre la base de cálculos de OPP (2009), en los años siguientes a su instalación esta empresa representaba cerca del 6% del VAB nacional del sector “Productos alimenticios, bebidas y tabaco”, llegando al 9% en 2008. Por lo tanto, el peso de una sola mega empresa en un sector puede ser varias veces el peso de algunos departamentos en dicha actividad.

Otro ejemplo es el sector de “Celulosa, papel y productos de papel”, donde el resultado obtenido por G&S se ajustó teniendo en cuenta los niveles de producción y facturación de las empresas grandes del sector (que son pocas). Estas empresas eran FANAPEL en Colonia, IPUSA y CICCOSA en Canelones, PAMER en Soriano, y desde 2008 la mega empresa BOTNIA en Río Negro (actualmente UPM). En particular, el caso de la mega empresa BOTNIA era muy relevante porque su impacto era tal que Río Negro pasó de ser irrelevante en la actividad de “Celulosa, papel y productos de papel” a representar en 2008 cerca del 82% del VAB nacional del sector. En efecto, el departamento de Río Negro pasa de representar un 1,7% del VAB total del país a representar un 3% en 2008. Claramente estos efectos en las economías locales no pueden ser captados por G&S, por lo que es necesario realizar una estimación directa del VAB de estos mega emprendimientos o empresas atípicas, y aplicar G&S al VAB residual.

También en el sector servicios se realizó un ajuste en “Comercio, restaurantes y hoteles”, pero en este caso el problema no está dado por una o unas pocas empresas atípicas, sino por la especialización de algunos departamentos en la actividad turística, que le imprime al sector un carácter diferencial. Aquí también sucede que el mayor valor agregado por trabajador que se genera en el sector en los departamentos turísticos no alcanza a reflejarse en el diferencial de salarios pagados respecto a la misma actividad en otros departamentos (por más que se paguen salarios más altos). Para realizar el ajuste se obtuvo información del Ministerio de Turismo del total de ingresos monetarios (gastos de los turistas) por concepto de turismo receptivo en los principales destinos del país, lo que permite asignar a los departamentos correspondientes.<sup>5</sup> Como el dato de ingresos monetarios es un *proxy* de VBP, se aplica la ratio VAB/VBP para el sector comercio, restaurantes y hoteles (a nivel nacional, según BCU) y se obtiene una aproximación a la contribución al VAB. Se asigna directamente la parte del VAB generado por turismo receptivo que corresponde a cada departamento, lo que se resta del valor total nacional del sector, distribuyendo el residual por departamento de acuerdo al método G&S. Las estimaciones muestran que el turismo receptivo representaría en promedio para el período un 16,5% del total del VAB nacional del sector comercio, restaurantes y hoteles.

En suma, si bien se aplica como regla general el método de G&S, se realizó para cada caso un estudio muy en detalle de la actividad, en todo el período y en cada departamento, analizando la información conocida y los antecedentes de estudios sectoriales para identificar eventos con posibles impactos territoriales. Decidiendo en algunos casos, con fundamento, realizar los ajustes señalados.

<sup>5</sup> Los destinos no identificados (“otros” o “tránsito”) se distribuyen uniformemente entre los 19 departamentos.

### 3.3. ESTIMACIÓN DE ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA

En estos casos no se aplica G&S. En primer lugar, se identificaron los departamentos en los que se genera energía eléctrica en el período, fundamentalmente hidroeléctrica y térmica<sup>6</sup>, calculando la participación de cada uno de ellos en la producción total. Se utilizó información de la empresa estatal monopólica UTE sobre la generación de electricidad por fuente (total del sistema hidrotérmico y central diésel) con información de 1966 a 2008. También se accedió a información de archivo de UTE sobre cantidad de servicios eléctricos (residenciales y no residenciales) anuales por departamento en el período de referencia. Con esa información se distribuyó la generación total de energía y distribución entre departamentos.

El VAB correspondiente a la producción de Gas se asignó a Montevideo (el gas se importa y Montevideo es el centro de distribución nacional, solo en Montevideo hay gas por cañería). El VAB correspondiente al agua se asignó por departamento en función de la población urbana, considerando en la producción la ubicación de las plantas de potabilización.

Un aspecto a destacar es que el mayor impacto de estos rubros se da en los departamentos que son productores de energía eléctrica (es decir, que cuentan con represas o centrales térmicas). La generación de electricidad representa siempre más de un 60% del VAB del agregado “Electricidad, Gas y Agua” y en algunos años llega al 90%. Al respecto, en la mayor parte del período entre 90% y 100% de la energía eléctrica del país se produce con el sistema hidroeléctrico, lo que refleja una determinada distribución del VAB más o menos constante entre departamentos. Sin embargo, hay años en los que esto cambia en forma radical (por ejemplo, por sequías), con lo cual también cambia la distribución regional del VAB. Por ejemplo, en 1981, 1988 y 2004 la generación termoeléctrica tuvo picos importantes representando 27%, 28% y 19% del total del país. En 1989 y 2006 llegó a representar 40% y 35% del total, guarismos solo superados en 2008 por un 43%. Por el contrario, en 2001, 2002 y 2003 la energía termoeléctrica representó menos del 1% del total, y menos del 2% en 1994. Esto fue especialmente tenido en cuenta en las estimaciones de VAB departamental de Electricidad en su componente de producción.

## 4. RESULTADOS

La presentación de los resultados se organiza en dos partes. En primer lugar, se comparan las estimaciones realizadas con la única estimación oficial del período, como se justificó oportunamente. En segundo lugar, se analizan los principales hallazgos en cuanto a la evolución del VAB departamental, de forma de constatar la necesidad de incorporar la dimensión territorial al análisis del desarrollo económico del país.

### 4.1 CONTRASTE DE ESTIMACIONES PROPIAS CON OPP (2016B) EN 2008

La Tabla 4 muestra la comparación entre el valor del VAB departamental total de ambas estimaciones. Cabe señalar que las diferencias pueden estar dadas por los sectores secundario y terciario, además de los rubros forestación, minería y pesca en el sector primario. Porque los rubros primarios pecuarios y agrícolas (menos forestación) se construyen, como se explicó, tomando el valor de OPP (2016b) de 2008 como base y construyendo un índice de valor para todo el período.

La mayor diferencia se encuentra en el departamento de Canelones para el que el OPP (2016b) estima 12,5% y la estimación propia es 9,2%. Como contrapartida, en OPP (2016b) Montevideo es el 48,5% y en la estimación propia 50,4%. En este caso ocurre el fenómeno de que buena parte del departamento de Canelones funciona económicamente junto con Montevideo, en clave metropolitana (Rodríguez Miranda et al, 2017). A su vez, los datos del Observatorio Nacional de Infraestructura, Transporte y Logística<sup>7</sup> muestran que cerca del 30% de la población trabajadora de Canelones tiene su lugar de trabajo en Montevideo, mientras algo menos del 2% de la población trabajadora residente en Montevideo

<sup>6</sup> Cabe señalar que en 1981 ya opera la represa de Salto Grande y en 1983 comienza a operar la represa de Palmar. Recién en 2008 se registra cierto peso relativo de las energías alternativas (eólica y biomasa), pero bajo, con menos de 1,8% del total generado en el país.

<sup>7</sup> [http://observatorio.mtop.gub.uy/transporte\\_urbano.php](http://observatorio.mtop.gub.uy/transporte_urbano.php); consulta 30/08/2021.

trabaja en Canelones. La información disponible no permite dar cuenta de esta realidad metropolitana, lo que puede explicar las diferencias entre estimaciones, al tiempo que seguramente en ninguno de los dos casos permite una buena aproximación al fenómeno.

Otros departamentos en los que hay diferencias son Colonia y Maldonado. En Colonia el dato de OPP estima 4,3% y la estimación propia cerca del 5% (la diferencia entre ambas estimaciones representa el 15% de la estimación de OPP), mientras en Maldonado el dato de OPP estima 5,6% y la estimación propia 5,1% (que representa el 7,5% de la estimación de OPP). Estas discrepancias no alteran el ordenamiento de departamentos según participación en el VAB nacional. En ambos casos Maldonado es claramente el tercer departamento y Colonia el cuarto.

Por otra parte, en general, el promedio de la diferencia relativa entre estimaciones (la diferencia absoluta en relación con la estimación de OPP, 2016b) es 8,3%, y el desvío estándar 7,8%. Es decir que para cada departamento con la estimación propia se está teniendo una diferencia promedio de 8,3% con la estimación oficial (con un desvío de 7,8%). Al mismo tiempo, el ordenamiento de departamentos es prácticamente el mismo por una u otra estimación salvo en las economías departamentales más pequeñas que por un escaso margen pueden intercambiar lugares.

**Tabla 4.** Comparación de estimaciones de participación departamental (%) en el VAB total para el año 2008.

Departamentos	Estimación propia (%)	OPP (2016b) (%)	Diferencia absoluta (%)	Diferencia absoluta/ OPP (2016b) (%)
Montevideo	50,39	48,47	1,92	3.96
Canelones	9,19	12,48	3,30	26.44
Maldonado	5,15	5,57	0,42	7.54
Colonia	4,96	4,32	0,64	14.81
Río Negro	3,09	2,95	0,14	4.75
San José	2,92	3,12	0,19	6.09
Salto	2,81	2,75	0,06	2.18
Paysandú	2,77	2,67	0,10	3.75
Soriano	2,26	2,27	0,01	0.44
Rivera	2,10	2,10	0,01	0.48
Tacuarembó	2,09	2,11	0,02	0.95
Florida	1,97	1,63	0,34	20.86
Cerro Largo	1,90	1,70	0,19	11.18
Rocha	1,79	1,88	0,09	4.79
Lavalleja	1,67	1,39	0,27	19.42
Artigas	1,46	1,41	0,05	3.55
Treinta y Tres	1,41	1,23	0,18	14.63
Durazno	1,30	1,16	0,14	12.07
Flores	0,77	0,77	0,00	0.00
Total	100,00	100,00	-	-
<i>Diferencia promedio</i>			0,43	8,31
<i>Desvío estándar</i>			0,82	7,79
<i>Correlación (*)</i>			1 (0,98)	
<i>Tau de Kendall (*)</i>			0,93 (0,92)	

\* Se incluyen los 19 departamentos, mientras que los coeficientes entre paréntesis se muestran los coeficientes excluyendo a Montevideo, debido a que el tamaño del departamento puede afectar las estimaciones (de todos modos, no se observan diferencias importantes entre ambos coeficientes).

Fuente: Elaboración propia.

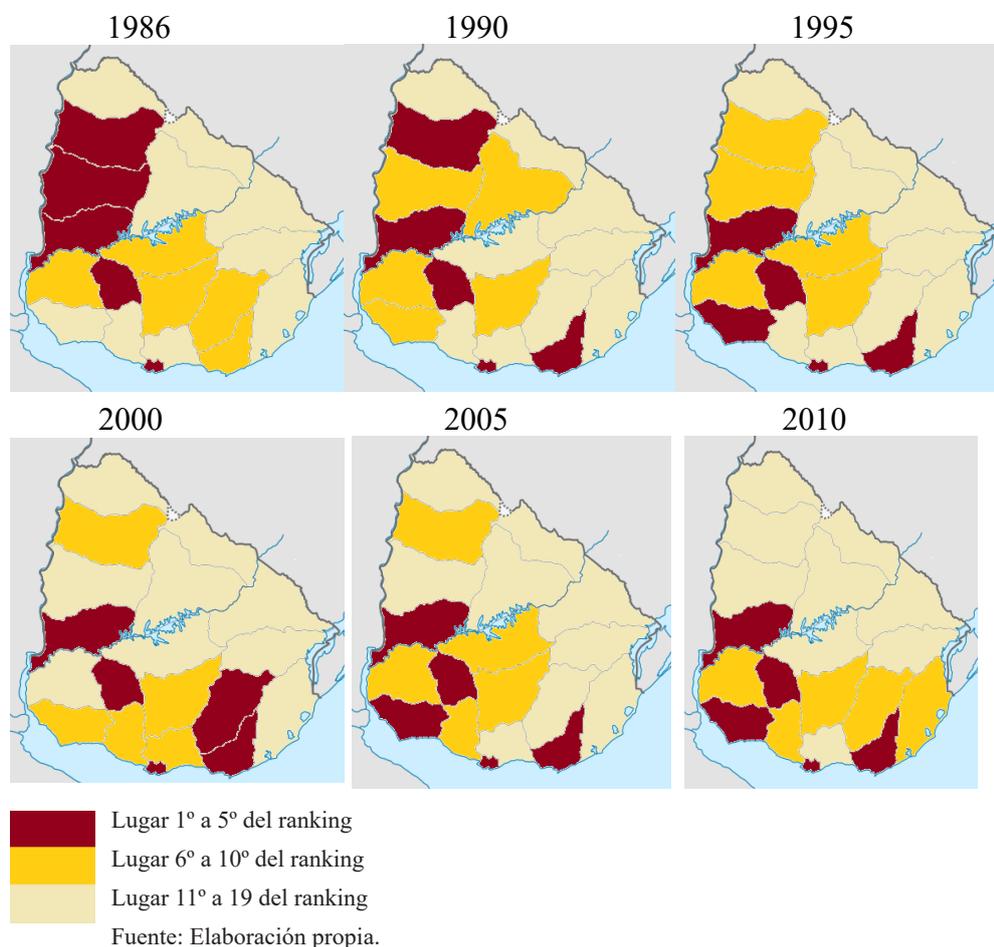
En la Tabla A1 del Anexo se muestra la comparación entre las estimaciones propias y OPP (2016b) para 2008, desagregado en los sectores secundario y terciario. Las discrepancias entre estimaciones son en promedio absoluto de 0,39 y 0,58 puntos del VAB en el sector secundario y terciario respectivamente. Dichas discrepancias no alteran significativamente la interpretación que se puede realizar sobre la importancia relativa de cada departamento. En efecto, si se analizan los ordenamientos de 1 a 19 (en ranking) de acuerdo a la participación en el VAB nacional, en ambas estimaciones hay perfecta coincidencia en los primeros cinco (terciario) y seis (secundario) puestos, hay algunas diferencias entre los puestos siguientes, al tiempo que los lugares del 16 a 19 con pequeñas salvedades coinciden otra vez.

En definitiva, como era de esperar, la estimación propia no ofrece exactamente los mismos valores que arrojan los datos de OPP (2016b). Lo ideal es contar con estimaciones oficiales y revisadas por el BCU. En ausencia de dichas estadísticas, la estimación que se propone resulta una aproximación aceptable para poder trabajar con el VAB a nivel departamental en el período analizado, lo que permite salir de la ignorancia casi completa sobre las estructuras productivas regionales del país y su evolución en un lapso de casi 30 años.

#### 4.1. LA EVOLUCIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO DEPARTAMENTAL (AÑOS SELECCIONADOS, 1986 A 2010)

A modo de exponer la importancia de contar con información de los VAB departamentales, en la Figura 1 se seleccionaron seis años que muestran la evolución por quinquenios entre 1986 y 2010 (no se presenta 1985 porque no se estima por falta de información y se toma el 2010 para completar el quinquenio, tomando el dato oficial para 2010 de OPP, 2016b). A su vez, para los años seleccionados se diferencia, de acuerdo al ranking (ordenamiento) de departamentos de mayor a menor VAB per cápita, entre los que ocupan los cinco primeros lugares, los que ocupan del sexto al décimo lugar y el resto que se ubican más allá del décimo lugar.

**Figura 1.** Clasificación de los departamentos según posición en ranking de VAB per cápita



La Figura 1 muestra evidencia de que, en primer lugar, hay suficiente variación como para que despierte interés el análisis de la dinámica económica territorial del país. En segundo lugar, también se observan algunas regularidades con rasgos estructurales que también son fuente de interés que justifica la mirada regional para entender mejor el proceso y los mecanismos del desarrollo económico en Uruguay.

Entre las constantes estructurales observadas se puede observar que Montevideo, Río Negro y Flores siempre están dentro de los departamentos con mayor VAB per cápita. Lo mismo sucede con Maldonado y Colonia, excepto en la década de los ochenta que parece haber sido particularmente desfavorable para estos territorios, sobre todo en los años próximos a la crisis de 1982. En el caso de Montevideo, Colonia y Maldonado esta buena posición en el VAB per cápita se refuerza con el hecho de que también son las economías más grandes del país (junto con Canelones). En el caso de Flores, en cambio, se trata de la economía departamental pequeña, al tiempo que Río Negro pasa de ser una economía relativamente pequeña a inicios del período a tomar un tamaño medio hacia el final del mismo. Adicionalmente, se puede mencionar el caso de Florida que en todo el período aparece en posiciones intermedias en el ranking entre el lugar 5° y el 10°.

Otra constante del período es el lugar rezagado que ocupa Canelones en términos de VAB per cápita, situándolo como uno de los departamentos con menor desarrollo económico relativo, cuando en términos absolutos es la segunda economía del país. También los departamentos de la región noreste muestran los menores registros de VAB per cápita (Artigas, Rivera, Cerro Largo, Tacuarembó y Treinta y Tres). Esto es un resultado muy significativo ya que, en su conjunto, Canelones y la región noreste del país, representan una porción muy importante de la población de Uruguay que, en principio, vería estructuralmente limitadas sus posibilidades de desarrollo a partir de su lugar de nacimiento.

Algunos de los cambios más destacados a lo largo del período son los siguientes. Es notable como el litoral norte del país, particularmente Paysandú y Salto pasan de situarse en lugares de privilegio (entre los cinco primeros) en el ranking de VAB per cápita a inicios del período para terminar muy rezagados al final del mismo. Esto sin duda habla de una región que experimenta una crisis de larga data en su capacidad de generación de valor. En el otro extremo, está el avance en términos de VAB per cápita que experimenta San José, sobre todo en la primera década del siglo XXI, que lo posiciona hacia el final del período en el sexto lugar del ranking de departamentos (en el límite de entrar entre los cinco primeros).

En términos generales, el mayor cambio que se observa hacia el final del período es la consolidación de un país que parece partido en dos, con un sur rico y un norte relativamente más pobre. Esto es el resultado de varios fenómenos. Por un lado, la región noreste, aun mejorando en términos absolutos, sigue rezagada en términos relativos. A esto se le suma el deterioro, en este caso relativo y absoluto, del VAB de los departamentos del litoral norte del país, que a inicios del período configuraban una “L” de desarrollo junto con el suroeste y Montevideo. Por otro lado, el potente desarrollo económico histórico de Montevideo, que lo ubica en todo el período en situación de privilegio, parece consolidar un eje lineal costero con otros dos polos de desarrollo potentes en el este y el oeste del país. Se trata de Maldonado y Colonia, en posiciones de liderazgo en el país, tanto por su desempeño per cápita como por su tamaño absoluto en el VAB nacional. Adicionalmente, la región del suroeste se posiciona desde el 2004 como centro productivo y de servicios estratégicos para los negocios y logística de la agroindustria exportadora en el país, vinculado al desarrollo de las cadenas granelera y forestal-celulósica (Rodríguez Miranda et al, 2017). Esto termina de consolidar a Soriano, Río Negro y San José, junto con Colonia, como parte del grupo de departamentos con alta generación de riqueza en el país.

## 5. A MODO DE CONCLUSIÓN

El principal aporte del artículo es presentar estimaciones inéditas del VAB departamental en Uruguay para 1981 a 2008, con una metodología rigurosa, cubriendo un vacío de información para un período de casi 30 años. Esto permite empalmar dichas estimaciones con la serie de 2008 a 2012 elaborada por la OPP, junto con el INE y con la supervisión del BCU (OPP, 2016b), la que lamentablemente está discontinuada a la fecha de publicar este artículo. Cabe señalar que la anterior estimación con datos oficiales se remonta a la realizada por el BROU para 1961 (Banco de la República Oriental del Uruguay, en ese entonces encargado de las cuentas nacionales). En este sentido, este trabajo, junto con esfuerzos como

el realizado en Martínez-Galarraga et al (2020), constituye un aporte muy relevante para reconstruir, comprender y analizar la historia del desarrollo económico en Uruguay desde una perspectiva territorial.

En efecto, uno de los resultados más interesantes refiere a que, tanto en la evolución del VAB departamental total como del VAB per cápita, la evidencia señala que no hay una única historia del desarrollo económico que explique todas las realidades de los territorios de Uruguay. Por el contrario, hay comportamientos diferenciales entre departamentos, con trayectorias marcadas por el crecimiento económico y otras por procesos de reversión de fortuna, así como condiciones estructurales fuertemente arraigadas en el componente territorial (como, por ejemplo, el rezago histórico del noreste del país).

Estos resultados permiten destacar la relevancia de la perspectiva regional en la interpretación del desarrollo económico nacional, que no se agota en la dicotomía Montevideo-Interior, sino que abre un abanico de posibilidades para un análisis que supere la miopía respecto a la importancia de las trayectorias históricas de las economías territoriales. En este sentido, la discontinuidad de la serie que OPP, INE y BCU habían empezado a estimar en 2008 es una muy mala noticia. Este trabajo pone en evidencia la relevancia de contar con dicha información y ofrece la oportunidad de construir un relato histórico departamental que hace aún más necesario renovar el esfuerzo por entender qué, cómo y con qué valor se produce en cada departamento.

Queda abierta una agenda amplia. Las estimaciones realizadas permiten plantear muchas preguntas. Dado que el período de análisis cubre diversas etapas de políticas económicas, nacionales e internacionales, y distintas fases del ciclo económico nacional e internacional, es de interés preguntarnos ¿cuáles han sido los efectos de las diferentes políticas y modelos de crecimiento económico (o crisis) sobre las economías departamentales en Uruguay? ¿Qué procesos de convergencia y divergencia entre territorios se pueden identificar y cómo se explican? Adicionalmente, ¿cómo han impactado en estos procesos las políticas económicas y de desarrollo productivo desde el Estado? ¿Hay alguna relación entre las dinámicas económicas territoriales y las políticas de descentralización? Y desde una mirada de desarrollo territorial, ¿qué relación hay entre el desempeño económico productivo y el desarrollo de capacidades endógenas en los territorios?

**BIBLIOGRAFÍA**

- Aboal, D., Lanzilotta, B., Pereyra, M., y Queraltó, P. (2018). Desarrollo Económico Regional y Clubes de Convergencia en Uruguay. *Documento de trabajo, 01/2018*, CINVE, Uruguay
- Arocena, J. y Marsiglia, J. (2017). *El escenario territorial del desarrollo*. Editorial Taurus, Montevideo.
- Camelo, H., Barrientos, M.A. y Wierny, M. (2012) *Estimación del PIB de Uruguay por Departamentos en el año 2008 (Resultados Preliminares)*. Consultoría para OPP, Informe Final.
- Badia-Miró, M., Tirado-Fabregat, D. y Willebald, H. (ed.) (2020) *Time and Space: Latin American Regional Development in Historical Perspective*. London: Palgrave MacMillan.
- Barrenechea, P. y Troncoso, C. (2008). *El Índice de Competitividad Regional. ¿Qué cambios tuvo la competitividad por departamentos en una década?*. PNUD Uruguay. Montevideo.
- BROU (1965), *Cuentas Nacionales*. Departamento de Investigaciones Económicas, Banco de la República Oriental del Uruguay.
- CIDE (1963) *Estudio económico del Uruguay. Evolución y perspectiva*, Montevideo.
- CIDE-PNDES (1966) *Plan nacional de desarrollo económico y social 1965-1974*, Parte III, Planes Sociales, Sección tercera. Montevideo.
- CLAEH-CINAM (1962) *Situación Económica y social del Uruguay Rural*, Montevideo.
- Crafts, N. (2005) Regional GDP in Britain, 1871–1911: Some estimates. *Scottish Journal of Political Economy*, 52(1), 54-64.
- Díez-Minguela, A., y Sanchis Llopis, M.T. (2020) Comparing Different Estimation Methodologies of Regional GDPs in Latin American Countries. In: Tirado-Fabregat, Badia-Miró, Willebald (eds) *Time and Space. Latin American Regional Development in Historical Perspective*. Palgrave Macmillan, Cham.
- Freigedo, M, Milanesi, A. y Rodríguez J.R. (2019) Los desafíos de las relaciones Intergubernamentales en el marco de la descentralización en Uruguay. En Cardarello y Ferla (Eds.) *Descentralización en Uruguay. Propuestas para avanzar en la agenda*. Montevideo: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Geary, F. y Stark, T. (2002). Examining Ireland's post-famine economic growth performance, *The Economic Journal*, 112(482), 919-935. <https://doi.org/10.1111/1468-0297.00064>
- Geary, F. y Stark, T. (2015). Regional GDP in the UK, 1861–1911: New estimates. *Economic History Review*, 68(1), 123–144. <http://www.jstor.org/stable/43910013>
- Goinheix, S., y Freigedo, M. (2021). Índice de Autonomía Local sub-nacional en Uruguay. *Revista Iberoamericana De Estudios Municipales*, 23, 35–61. <https://doi.org/10.32457/riem.v23i1.517>
- Horta, R., M. Camacho y L. Silveira (2017). *Indicadores de Competitividad Departamental en Uruguay*. Pharos, Academia Nacional de Economía y Universidad Católica del Uruguay. Montevideo: Mastergraf.
- ITU (1976) *Tentativa de una Regionalización Nacional*, Universidad de la República, División Publicaciones y Ediciones.
- Martínez, E. y Altmann L. (2016) *Entre la macrocefalia estructural y el policentrismo emergente*.

*Modelos de desarrollo territorial en el Uruguay (1908-2011)*, Comisión Sectorial de Investigación Científica, Universidad de la República.

Martínez Vázquez, J., Radics, A., y Viscarra, H. (2020). *Diagnóstico y propuestas para la modernización del sistema de transferencias en Uruguay*. Montevideo: OPP, Serie Notas para la discusión de políticas, N°1.

Martínez-Galarraga, J., Rodríguez Miranda, A., Siniscalchi, S. y Willebald, H. (2019) La distribución regional de la producción en Uruguay, 1908-1975: propuesta metodológica y fuentes. *Documento de Trabajo 13/2019*. Instituto de Economía, FCEA, UDELAR

Martínez-Galarraga, J., Rodríguez Miranda, A. y Willebald, H. (2020). "Patterns of regional income distribution in Uruguay (1872-2012): a story of agglomeration, natural resources and public policies. En Badia-Miró, Tirado-Fabregat & Willebald (ed.) *Time and Space: Latin American Regional Development in Historical Perspective*. London: Palgrave MacMillan.

Molinari, L. y Prieto, S. (2011) Estimación de las cuentas regionales y sus limitaciones - El caso del agro uruguayo. *Documento de Trabajo 012-2011*, Banco Central del Uruguay.

Murdock, G. (2017). Uruguay en democracia: treinta años de evolución económica (1985-2015). *Documento de Trabajo 08/17*, Instituto de Economía, FCEA.UDELAR.

MVOTMA (1997) Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo, Montevideo.

OPP (2016a) *Producto Interno Bruto Regional 2008-2011. Metodología*, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Dirección de Descentralización e Inversión Pública, Montevideo, Uruguay.

OPP (2016b) *Producto Interno Bruto Regional 2008-2011. Principales Resultados*, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Dirección de Descentralización e Inversión Pública, Montevideo, Uruguay

OPP (2009) Estrategia Uruguay Tercer Siglo. Aspectos productivos. *Serie Estrategia Uruguay IIIS Doc.02/09*. Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Área Estrategia de Desarrollo y Planificación de OPP.

OPP (2005a) *Departamentalización del producto bruto interno de Uruguay. Periodo: 1985-2003*. Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Unidad de Desarrollo Municipal y AECID.

OPP (2005b) *Análisis de la regionalización para el desarrollo local en Uruguay*, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Unidad de Desarrollo Municipal y AECID.

OPP (1973) *Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977*, Tomo II, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Montevideo.

Rodríguez Miranda, A. y Vial Cossani, C. (Eds.) (2021) *Medición y agenda para el desarrollo territorial en América Latina*. Universidad Autónoma de Chile y Universidad de la República. Ediciones UA de Chile, Santiago.

Rodríguez Miranda, A., Galaso, P., Goinheix, S. y Martínez, C. (2017) Especializaciones productivas y desarrollo económico regional en Uruguay. *Documento de Trabajo 7/17*. IECON, FCEA, UDELAR.

Rodríguez Miranda, A. (2014) *Desarrollo económico y disparidades territoriales en Uruguay*. Cuadernos sobre Desarrollo Humano N°3, PNUD Uruguay, Montevideo.

Rodríguez Miranda, A. (2006). Desarrollo económico territorial endógeno. Teoría y aplicación al caso uruguayo. *Documentos de Trabajo 2/06*. IECON, FCEA-UDELAR.

Tessore, C. y De los Campos, D. (1994) *Comparación Departamental de Índices y Estadísticas Agropecuarias. 1956-1990*, POM II-Subprograma de Fortalecimiento Institucional (CP 609/OC-UR), OPP, Montevideo.

UDELAR-FCEA (1998). *Serie la economía uruguaya en los noventa. Análisis y perspectiva de largo plazo*. Librillos para cada departamento de Uruguay. Grupo Interdisciplinario de Estudios de la Energía, Convenio UTE-UDELAR. Ed. Artes Gráficas. Montevideo.

Veiga, D. (2015) *Desigualdades Sociales y Territoriales en Uruguay*, Departamento de Sociología, FCS, Pudelar.

## ANEXO

Tabla A1: Comparación de estimaciones para del VAB departamental de los sectores secundario y terciario, para 2008.

Depto	Sector secundario		Depto	Sector Terciario	
	Estimación propia	OPP (2016b)		Estimación propia	OPP (2016b)
Montevideo	39,4%	41,1%	Montevideo	59,3%	61,7%
Canelones	12,3%	12,4%	Canelones	13,5%	8,3%
Colonia	8,0%	8,4%	Maldonado	6,2%	6,0%
Río Negro	6,5%	6,5%	Colonia	2,5%	3,3%
Maldonado	5,7%	4,5%	Salto	2,1%	2,3%
San José	4,7%	4,0%	San José	1,9%	1,9%
Rivera	3,2%	2,3%	Paysandú	1,8%	2,0%
Salto	3,0%	2,9%	Rocha	1,6%	1,5%
Paysandú	3,0%	2,8%	Soriano	1,6%	1,7%
Tacuarembó	2,6%	2,6%	Tacuarembó	1,3%	1,3%
Soriano	1,9%	1,7%	Rivera	1,3%	1,7%
Rocha	1,6%	1,6%	Cerro Largo	1,2%	1,4%
Cerro Largo	1,6%	1,8%	Artigas	1,0%	1,1%
Lavalleja	1,5%	2,2%	Lavalleja	1,0%	1,1%
Florida	1,3%	1,4%	Río Negro	0,9%	1,1%
Artigas	1,1%	1,0%	Florida	0,9%	1,4%
Treinta y Tres	1,0%	1,1%	Durazno	0,8%	1,0%
Durazno	0,8%	1,1%	Treinta y Tres	0,7%	0,9%
Flores	0,7%	0,6%	Flores	0,5%	0,5%
Uruguay	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	Uruguay	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>
	<i>Correlación</i>	<i>0,999%</i>		<i>Correlación</i>	<i>0,995%</i>
	<i>Tau de Kendall</i>	<i>0,88%</i>		<i>Tau de Kendall</i>	<i>0,87%</i>

Fuente: Elaboración propia. Departamentos ordenados según su participación en el VAB nacional.

# LA ENERGÍA EN ARGENTINA DURANTE LA INDUSTRIALIZACIÓN POR SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES: ANÁLISIS DE POLÍTICAS PETROLERAS Y ELÉCTRICAS ENTRE 1946 Y 1976\*

PEDRO CHÉVEZ\*\*

EMILIA RUGGERI\*\*\*

[doi.org/10.47003/RUHE/12.22.04](https://doi.org/10.47003/RUHE/12.22.04)

## Resumen

La presente nota de investigación plantea un análisis de las principales políticas energéticas (petroleras y eléctricas) implementadas en Argentina entre 1946 y 1976, teniendo en cuenta tanto el contexto económico nacional como internacional.

En cuanto a el marco internacional, se sintetiza el período conocido por la historiografía como “los años dorados”, iniciado en la segunda posguerra, donde se implementaron los principios del keynesianismo y el estado de bienestar y cuyo agotamiento en los setenta dio lugar a las denominadas “décadas de crisis”. A partir de allí comenzaron a tomar vigencia las teorías económicas ortodoxas clásicas vinculadas al libre mercado, cuyos resultados de largo plazo demostraron consecuencias muy negativas para numerosos países.

En dicho contexto, en Argentina se sucedieron gobiernos de diferente signo político, tanto constitucionales como de facto, con el peronismo proscripto total o parcialmente; pero que compartieron similares dificultades económicas. En este período, la industria creció significativamente en su participación en el producto bruto interno mediante un mayor o menor intervencionismo estatal. En este contexto, tanto a nivel internacional como local, el abastecimiento de energía sería un elemento clave en el desarrollo económico, ocupando un lugar importante en la agenda de los gobiernos. Es por ello que el trabajo propone hacer foco en las diversas y basculantes políticas energéticas implementadas en el período de referencia.

**Palabras clave:** política, economía, sociedad, energía.

## Abstract

This research analyses the central energy policies (oil and electricity) implemented in Argentina between 1946 and 1976, considering the national and international economic context.

Concerning the international context, the paper summarises the period known as the "golden years", which began in the second post-war period, when the principles of Keynesianism and the welfare state were implemented, and ended in the 1970s, giving rise to the so-called "decades of crisis". From then on, classical orthodox economic theories linked to the free market began to take hold, the long-term results of which had very negative consequences for many countries.

In this context, there was a succession of governments of different political signs in Argentina, both constitutional and de facto, with Peronism banned in whole or in part, but which shared similar economic difficulties. During this period, the industry grew significantly in its share of gross domestic product through greater or lesser state interventionism. In this context, both internationally and locally, energy supply would be a key element in economic development, occupying an important place on the agenda of governments. For this reason, the paper proposes to focus on the diverse and changing energy policies implemented between 1946 and 1976.

**Keywords:** politics, economy, society, energy.

\*El presente trabajo fue financiado por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y la Agencia Nacional de Promoción Científicas y Técnicas (ANPCyT) -PICT 2018-02797-.

\*\* chevezpedro@gmail.com. Instituto de Investigaciones y Políticas del Ambiente Construido (IIPAC). Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Argentina.

\*\*\* emilia.ruggeri@gmail.com. Instituto de Estudios Sobre la Ciencia y la Tecnología (IESCT). Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Argentina.

## 1. INTRODUCCIÓN

A partir de la segunda posguerra mundial se desarrolló en el mundo la etapa denominada por Hobsbawm (2009) como “los años dorados” (entre 1945 y la crisis de 1973). Allí se fortaleció el modelo económico fordista-keynesiano, con una fuerte intervención del estado que permitió, en muchos casos, un gran crecimiento económico y ciertos beneficios para las clases obreras. Este período de expansión fue sostenido fundamentalmente por la disponibilidad y el bajo costo del petróleo. Posteriormente, este modelo comenzó a atravesar una profunda crisis durante los setenta, lo cual permitió el reposicionamiento de las teorías económicas ortodoxas neoclásicas de libre mercado (neoliberalismo). Estas propiciaban el libre mercado, pero con una doble función del estado. Por un lado, la reducción de su participación en los gastos sociales e intervenciones económicas. Pero, por el otro, la activa intervención del estado para controlar el poder de los sindicatos, bajar el precio de la mano de obra y generar reformas fiscales tendientes a incentivar la inversión de las clases dominantes (Clavento, 2006). De esta manera, consideraban que una “nueva y saludable” desigualdad volvería a dinamizar las economías avanzadas. A partir de entonces, comenzarían las “décadas de crisis”, tal como las denomina Hobsbawm.

La Argentina recorrió dicha transición de modelo económico a su manera, desde la sustitución de importaciones encarada por Juan Domingo Perón (1946/1952-1955), pasando por las políticas desarrollistas de Arturo Frondizi (1958-1962), hasta ser uno de los primeros ensayos neoliberales durante la dictadura militar iniciada en 1976. Este camino configuró parte de la actualidad política, económica y social, pero también energética del país. En efecto, resulta relevante su análisis a la hora de pensar en el futuro de la política energética nacional, debido a la vigencia que presentan en la actualidad algunos debates surgidos en aquel período.

Por consiguiente, la presente nota de investigación se plantea el siguiente interrogante: ¿cómo incidieron el contexto internacional y las políticas económicas nacionales sobre la política energética argentina entre el primer y tercer peronismo (1946-1976)?

Para ello, se propone: en primer lugar, indagar sobre las condiciones de borde a nivel internacional durante el período señalado, focalizando en los aspectos económicos y energéticos; y, en segundo lugar, ya centrados en la Argentina, reconocer las principales características económicas del período y analizar las principales políticas energéticas implementadas.

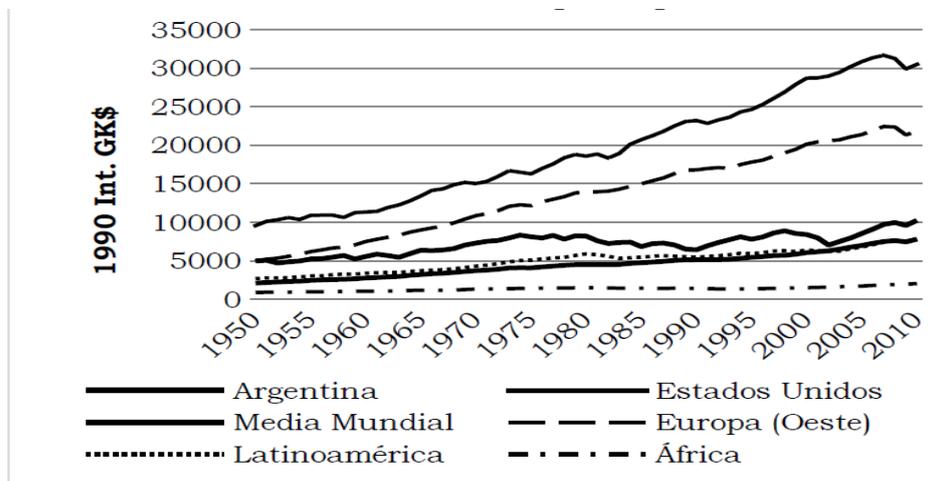
## 2. EL CONTEXTO INTERNACIONAL ENTRE 1945-1973: KEYNESIANISMO Y ESTADO DE BIENESTAR

El período transcurrido entre los años 1945-1973 es caracterizado por la historiografía como “los años dorados”, ya que durante esta etapa se observó un crecimiento económico sin precedentes en los países capitalistas desarrollados. A lo largo de estas décadas, dichos países representaron alrededor del 75% de la producción mundial y más del 80% de las exportaciones de productos elaborados (Hobsbawm, 2009). Se vivió un período de advenimiento de una sociedad opulenta, donde se expandió el uso del automóvil a prácticamente todo el planeta, como así también bienes y servicios que hasta entonces estaban restringidos a minorías y que ahora pasaron a ser masivos, como por ejemplo el turismo. Lo que en otros momentos había sido indicador de lujo ahora era un bien habitual, como las heladeras, lavarropas, teléfonos, entre otros. El cambio tecnológico vivido en este período tuvo fuerte incidencia en la expansión económica, ya que permitió la multiplicación de productos existentes, ahora mejorados, y además impulsó al mercado otros desconocidos como el televisor, los discos, la radio portátil. Buena parte de este avance se debió a la inversión tecnológica desarrollada en los años de entreguerras (Hobsbawm, 2009).

En cuanto a la política, el escenario de posguerra estuvo atravesado por el conflicto entre Estados Unidos y la Unión Soviética. Durante la Guerra Fría, el mundo bipolar aparecía dividido en dos: el “primer mundo”, conformado países capitalistas desarrollados, y el “segundo mundo”, constituido por los principales países bajo la órbita comunista soviética. Los países que mantuvieron como estrategia la no alineación a ninguno de los dos bloques fueron los que conformaron el llamado “tercer mundo” (Gaddis, 2008). La mayoría de estos estados tendieron a la sustitución de importaciones con una relativa autarquía. Si bien hubo cierta mejora en sus economías, esta fue mucho menos pronunciada que en las de los países desarrollados, tal afirmación puede observarse en la Figura 1 donde se aprecia la evolución

del Producto Bruto Interno per cápita de diferentes países y regiones para el período 1950-2010. Se observa entonces que la economía creció en todos los sectores analizados, salvo el continente africano que mantuvo prácticamente constante su PBI.

**Figura 1.** Evolución del PBI per cápita desde 1950 hasta 2010



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Maddison Project Database (2020). Valores en dólares Geary-Khamis de 1990 (dólar internacional).

La gran expansión económica ocurrida durante estos años debe abordarse desde diferentes aristas. En primer lugar, la segunda posguerra colocó a Estados Unidos en una posición dominante, lo cual permitió su expansión económica, política, ideológica y militar. En segundo lugar, se desarrolló una profunda industrialización fundada sobre las bases del fordismo. Y, en tercer lugar, hubo un consenso generalizado respecto del intervencionismo estatal en la economía y en la provisión de servicios sociales.

Con relación a la hegemonía de Estados Unidos, por ese entonces Washington asumió el objetivo de la construcción y la gestión de un capitalismo global, ya que logró establecer un orden internacional mediante la creación del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Esto brindó el marco necesario para que el resto de los países se desarrollaran aceptablemente y a su vez favorecieron a su protector (Béjar, 2012). El Banco Mundial y el FMI quedaron subordinados de hecho a la política de los Estados Unidos. Ambos tenían la finalidad de facilitar la inversión internacional a largo plazo y mantener la estabilidad monetaria, además de abordar problemas de balanza de pagos. Por otra parte, se estableció el régimen monetario oro-dólar mediante el Acuerdo Bretton Woods,<sup>1</sup> el cual convirtió al dólar en moneda de reserva mundial y vinculó el desarrollo económico mundial a la política fiscal y monetaria estadounidense (Harvey, 1998).

Durante la Guerra Fría, Estados Unidos adoptó una perspectiva de largo plazo y se convenció de que ayudar a sus futuros competidores a crecer lo más rápido posible era de máxima urgencia política. En esa línea se inscribieron los fondos del Plan Marshall, los cuales contribuyeron a la reconstrucción de Europa y a la modernización de los beneficiarios que quisieran utilizarlos con ese fin (Arrighi, 1999). Por otra parte, además del marco de regulación económico-político internacional elaborado por los norteamericanos, la configuración geopolítica se estableció también por medio de un sistema de alianzas militares y relaciones de poder (Harvey, 1998).

<sup>1</sup> El sistema se basaba en un patrón de cambio oro, a su vez basado en el dólar. Los cambios eran fijos, ya que cada moneda tenía una igualdad oficial declarada en el FMI, definida con respecto al oro o al dólar, que a su vez quedaba definido en relación con el oro (en 35 usd la onza). Estados Unidos era el único país obligado a mantener la convertibilidad de su moneda en oro (poseía entonces los dos tercios de las reservas mundiales oficiales en oro), mientras que el resto de los países tenía que fijar la paridad de su moneda con respecto al dólar. Las modificaciones de la paridad sólo se podrían realizar si el FMI lo autorizaba, aunque en la práctica esta medida afectaría exclusivamente a aquellos países que no pudieran corregir sus déficits comerciales sino a través de la devaluación.

Con respecto a la industrialización, el modelo de producción en masa de Henry Ford se difundió por las nuevas industrias automovilísticas del mundo, mientras que en los Estados Unidos los principios de Ford se aplicaron a nuevas formas de producción, desde la construcción de viviendas hasta la venta de comida chatarra (Hobsbawm, 2009). La idea fordista reconocía que la producción en masa significaba consumo masivo, esta producción se implementaba a partir de un nuevo sistema de reproducción de la fuerza de trabajo, una nueva política de control y dirección del trabajo, una nueva estética y una nueva psicología; en otras palabras: un nuevo tipo de sociedad racionalizada, modernista, populista y democrática (Harvey, 1998). La gestión de todas las facetas de la actividad corporativa, tanto de la producción como de las relaciones personales, el entrenamiento en el oficio, la comercialización, el diseño del producto, las estrategias de fijación de precios, la obsolescencia programada de equipos y productos se convirtió en el rasgo distintivo de la racionalidad burocrática de las corporaciones. Las decisiones de las corporaciones empezaron a hegemonizar la definición de las formas de crecimiento del consumo masivo, el cual estaba destinado a los propios trabajadores (Harvey, 1998).

Ahora bien, el modelo fordista se comenzó a aplicar en los Estados Unidos desde 1913, sin embargo, no supo dar respuesta por sí solo a la gran depresión de 1930 donde no tuvo más remedio que acudir a las conocidas recetas de despidos y recortes salariales. Fue allí donde la necesidad de salvar al capitalismo dio lugar al intervencionismo estatal para estimular nuevamente la demanda efectiva, reactivar los mercados y la confianza empresarial, con el impulso del economista John Maynard Keynes (Villani, 1997). De esta forma, con el *New Deal*, impulsado bajo la presidencia de Roosevelt a partir de 1933 luego de la Gran Depresión, se abandonó la postura liberal para intervenir mediante un programa de medidas económicas. Para ello se crearon nuevos organismos federales para intentar reducir el desempleo y restablecer la prosperidad mediante una serie de nuevos servicios, regulaciones y subsidios, beneficios para trabajadores, entre otras medidas. Este fue el ejemplo de la capacidad que tenía el estado para intervenir en la economía. A partir de este momento, se comenzó a hablar de un estado de bienestar (Frieden, 2007).

No obstante, Gerchunoff y Llach (2005) señalan que recién después de la Segunda Guerra el keynesianismo comenzó a ser reconocido como la mejor manera de responder a ella, en efecto, Paramio sostiene que “la guerra hizo a todos los gobiernos keynesianos” (Paramio, 2009). En ese sentido, según David Harvey (1998), se puede denominar al sistema capitalista de “los años dorados” como fordista-keynesiano. Ambos sistemas organizaron un crecimiento económico estable y un aumento de los niveles de vida materiales con una mezcla de estatismo del bienestar, administración económica keynesiana y control sobre las relaciones salariales. Evidentemente, el fordismo dependía de que el estado nacional asumiera un rol muy especial dentro del sistema global de regulación social como había sido en el *New Deal*.

Por su parte, la cuestión, según la vio Keynes, era alcanzar un conjunto de estrategias de gestión y de fuerzas estatales que pudieran estabilizar el capitalismo (Frieden, 2007). El problema de la configuración e implementación adecuadas de los poderes del estado se resolvió después de 1945, cuando finalizó la Segunda Guerra Mundial. Esto convirtió al fordismo en un régimen de acumulación adecuado para tales necesidades productivas. Como tal, luego formó la base para el prolongado boom de posguerra que se mantuvo intacto en lo fundamental hasta 1973. Este proceso de desarrollo capitalista se caracterizó por inversiones en capital fijo que creaban el potencial para incrementar la productividad y, así, cubrir el consumo de masas, el cual requería de políticas e intervenciones públicas propicias, instituciones, hábitos y normas (Arrighi, 1999).

Como señala Kicillof (2010), el estado en ese momento pasó a generar la demanda, tomando la posición de inversionista y creando puestos de trabajo:

*El estado (...) se convierte ahora en una fuente alternativa de demanda, que viene a complementar o sustituir el decaído impulso de los empresarios que los lleva a invertir menos de lo suficiente para proporcionar pleno empleo. Puede entenderse ahora por qué La Teoría general se convirtió en un antídoto contra la rancia medicina de la ortodoxia clásica que ante el desempleo recomienda reducir los salarios, reducir el gasto público, flexibilizar la legislación laboral (Kicillof, 2010).*

Por su parte, en *La Teoría General*, Keynes sostenía que la caída de la demanda estaba acompañada

por la disminución de la propensión al consumo y el aumento de la preferencia de la liquidez (Rapoport, 2000). Esto se puede observar, por ejemplo, en la crisis internacional de la década del setenta y en las crisis recurrentes de Argentina en las décadas del sesenta y setenta.

Además de asumir la inversión para impulsar la producción masiva, los estados intentaron dominar los ciclos de los negocios por medio de una mezcla apropiada de políticas fiscales y monetarias para crear condiciones estables en la demanda y, de esta manera, generar rentabilidad. Estas políticas estaban dirigidas hacia aquellas áreas de la inversión pública (en sectores como el transporte, los servicios públicos, etc.) que eran vitales para el crecimiento de la producción y de consumo masivos, y que también garantizaran relativamente el pleno empleo. Los gobiernos también se dedicaron a apuntalar fuertemente el salario a través de desembolsos destinados a la seguridad social, al cuidado de la salud, la educación, la vivienda, etc. Asimismo, el poder estatal afectaba, de manera directa o indirecta, los acuerdos salariales y los derechos de los trabajadores en la producción. Cada vez más, la legitimación del poder estatal dependía de la capacidad de difundir los beneficios del fordismo y encontrar las formas de proporcionar servicios de salud adecuados, vivienda y educación en escala masiva, en forma humana y cuidada (Paramio, 2009).

En ese sentido, la masa de la población de los países capitalistas avanzados mejoró su nivel de vida material y, además, prevaleció un contexto relativamente estable para las ganancias de las corporaciones. Recién en la recesión de 1973 se vio afectado este esquema, cuando se inició un proceso de transición en el régimen de acumulación. En este sentido, ya por la década de 1960 la hegemonía estadounidense entró en decadencia y, a medida que fue declinando, el sistema monetario mundial basado en la convertibilidad del dólar en oro se vino abajo. Aldo Ferrer (1983) explica que esta pérdida de liderazgo norteamericano se debió a que este país se encontraba en una situación donde un gran número de sus corporaciones estaban esparcidas por todo el mundo, lo cual generó una fuerte salida de divisas. Por su parte, la guerra de Vietnam generaba también una importante demanda de dinero. Esto derivó en un profundo déficit en la balanza de pagos, que fue cubierto mediante endeudamiento, disminución de tenencia de oro y otros activos internacionales (Ferrer, 1983). La pérdida de hegemonía debe considerarse en términos económicos y políticos, la guerra de Vietnam generó un desgaste en la legitimidad por parte de la opinión pública, tanto norteamericana como mundial, debido al accionar de las tropas estadounidenses y el despliegue armamentístico ordenado por el propio gobierno.

Asimismo, la crisis económica de fines de los sesenta comenzó a mostrar indicios de una ralentización en la productividad de algunos países y, por su parte, la mano de obra comenzaba a escasear. El dinero inyectado en la economía mundial a fines de esta década, en lugar de provocar el crecimiento del comercio y producción mundiales, generó inflación a escala global y una huida conjunta de capitales a los mercados monetarios extraterritoriales (Arrighi, 1999). En efecto, se trató de un período donde los salarios debían crecer rápido para poder absorber el mercado, pero no tan rápido para no recortar los márgenes de beneficio empresarial. Por lo cual se volvía difícil controlar la suba de los salarios en un marco de escasez de mano de obra y, a su vez, era dificultoso controlar los precios en una época de demanda excepcional. A raíz de lo expresado, a fines de los sesenta en los países desarrollados se desencadenó el estallido salarial.

Para 1971 se puso fin al Acuerdo de Bretton Woods, cuando el presidente de Estados Unidos, Richard Nixon, declaró la inconvertibilidad pasando a un tipo de cambio flotante. Ya no era posible cambiar los dólares de los bancos centrales del mundo por el equivalente fijado en oro (35 usd la onza), del cual los norteamericanos poseían las dos terceras partes del total mundial. En dicho momento, el dólar pasó a ser la moneda de reserva mundial. Por otra parte, en 1972-1973 hubo un boom de materias primas y en 1973 se desató la crisis del petróleo generada por la OPEP<sup>2</sup>. Estos factores terminaron de sentenciar una etapa de expansión frenética de la economía, acelerada por la inflación que crecía rápidamente, por un enorme aumento de la masa monetaria mundial y por el déficit norteamericano. En términos económicos se dice que la economía se “recalentó” (Hobsbawm, 2009). Esta ruptura del modelo fordista-keynesiano dio paso a un aumento del poder del capital financiero frente a los estados. A su vez, en este momento se produjeron cambios en la configuración espacial de los procesos de acumulación de capital, reubicándose desde los países de alta renta a regiones de baja renta (Arrighi,

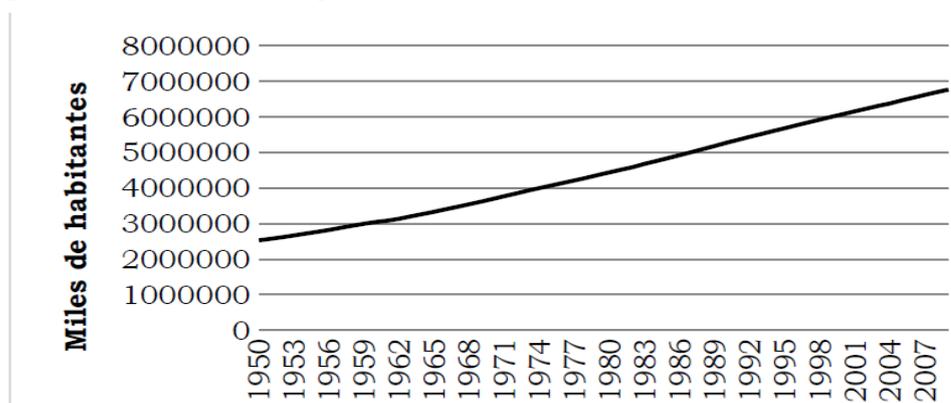
<sup>2</sup> Organización de Países Exportadores de Petróleo. Fundada por Arabia Saudita, Irak, Irán, Kuwait y Venezuela, hoy además la componen Argelia, Emiratos Árabes Unidos, Indonesia, Libia, Nigeria y Qatar.

1999).

### 3. UNA ETAPA DE ABUNDANCIA PETROLERA EN EL MUNDO

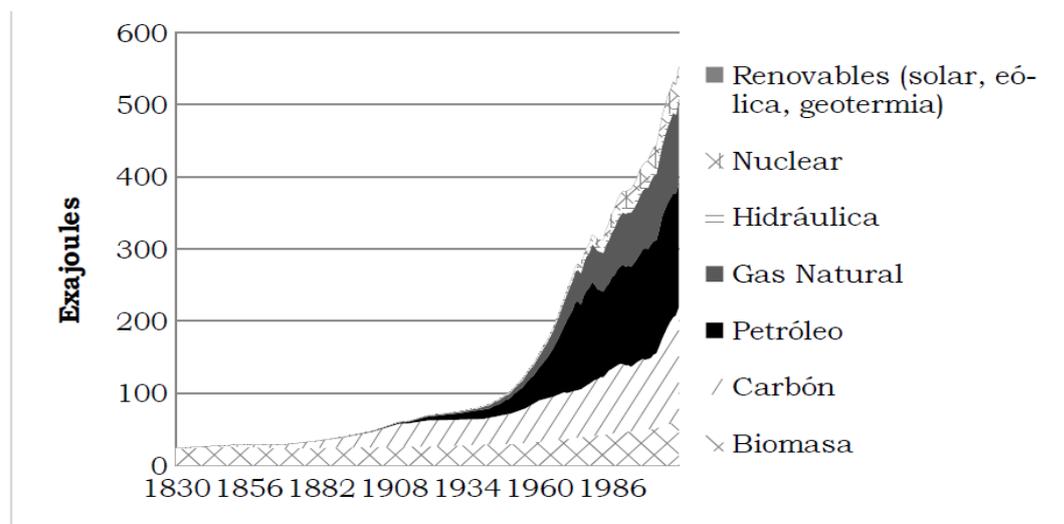
Tal como se explicó anteriormente, el periodo transcurrido entre 1945-1973 reflejó una fuerte actividad económica y productiva a nivel mundial. Este se basó en el sistema fordista, apoyado por una fuerte intervención del estado keynesiano, los cuales se encontraban sostenidos sobre la fuerte hegemonía estadounidense que movía todos los mecanismos posibles para mantener alejada la amenaza comunista que representaba la URSS. En esta etapa se comenzó a observar, por un lado, un fuerte crecimiento en el PBI de muchas regiones (Figura 1), con lo cual se puede afirmar que se fortaleció el proceso de acumulación capitalista. Por otra parte, se apreció para este período un fuerte crecimiento demográfico a nivel mundial, el cual podemos analizar su evolución desde 1950 hasta 2009 en la Figura 2. Aquí se puede observar que la población pasó de aproximadamente 2500 millones a 4800 millones de personas en un transcurso de treinta y cinco años (1950-1985). Desde 1930 a 1960 la esperanza de vida aumentó diecisiete años, Hobsbawm afirma que este es un indicio de que la producción de alimentos creció por encima de la población.

**Figura 2.** Evolución de la población mundial desde 1950 hasta 2009.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Maddison (2020).

Lógicamente, el consumo energético aquí comenzó una trayectoria mucho más vertiginosa que antes, ya que era necesario sostener ese incremento demográfico y productivo. Es aquí donde el petróleo se convirtió en una fuente de energía fundamental, debido a su versatilidad de usos y relativa facilidad de extracción. Asimismo, tal como afirma Altvater (2005) (en Sabbatella, 2013), el petróleo hizo al capitalismo independiente del espacio y del tiempo, ya que era transportable y almacenable, e independiente de los ciclos naturales de corto plazo y hacía posible la concentración del poder económico, político y militar. Hacia 1950 el petróleo y el gas representaban el 37,8% de la energía total, mientras que para 1972 tenían una participación del 64,4% (Rosenfeld, 2008). Podemos ver estos cambios de tendencia en la Figura 3, donde se aprecia el consumo energético desde 1830 hasta 2010.

**Figura 3:** Evolución de la energía mundial desde 1830 hasta 2010

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de The Oil Drum (2012).

Según Rosenfeld (2008), a partir de la segunda posguerra, como se observa en la Figura 3, se gestó entonces un “estilo de desarrollo petrolero” con características como la presencia de las empresas transnacionales, la homogeneización de la tecnología y de los patrones de consumo y la imposición de una particular lógica. Este modelo o estilo implicó tensiones en las relaciones de poder, conflictos entre grupos y clases sociales, procesos de acumulación de capital, distribución del ingreso, dependencia externa e ideologías.

En 1928 se inició la posesión monopólica del mercado del petróleo cuando se firmó el Convenio de Achnacarry y se conformó el Cartel Internacional del Petróleo *-International Petroleum Cartel-*. Allí se repartió el mercado mundial, se estipuló restringir la superproducción y establecer precios únicos. Para 1960 los mayores yacimientos petrolíferos mundiales pertenecían a las “siete hermanas”, el apodo del Cartel que para ese entonces estaba conformado por los siguientes grupos: la Standard New Jersey (EEUU), Royal Dutch Shell (anglo-holandesa), Standard Oil of California (EEUU), Socony Vacuum (EEUU), Gulf Oil (EEUU), Texas Oil (EEUU) y British Petroleum (inglesa). Este cartel controlaba el mercado capitalista del combustible líquido, determinaba sus precios y establecía los niveles de extracción y la geografía de los suministros (Rosenfeld, 2008; Serrani, 2018). Este grupo tuvo incidencia en Argentina por este período dado que Perón firmó contratos de concesión con la Standard Oil of California y, luego, Frondizi firmó trece contratos con diversas compañías, entre ellas Shell que, finalmente, fueron anulados durante la presidencia de Arturo Illia (1963-1966) (Lucchini y San Román, 2012).

Las concesiones eran la base de la riqueza de estos monopolios, los estados le cedían la gestión de sus recursos naturales energéticos bajo determinadas condiciones y por un plazo de tiempo finito. Estas empresas aprovechaban su condición de poseedores de tecnologías, *know how* y capital para realizar tanto prospección y exploración, como explotación en *upstream*<sup>3</sup> y *downstream*<sup>4</sup>. Como se analizará más adelante, Argentina tuvo que recurrir a ellas para poder explotar sus yacimientos en momentos donde era necesario alcanzar el autoabastecimiento. El cartel tuvo su auge entre 1950 y 1960, cuando lograron explotar pozos en Medio y Cercano Oriente, África y América, además poseían flotas de buques tanque, refinerías y extensas redes de estaciones de venta de combustible.

En contraposición, hacia 1960 se fundó la Organización de Países Exportadores de Petróleo

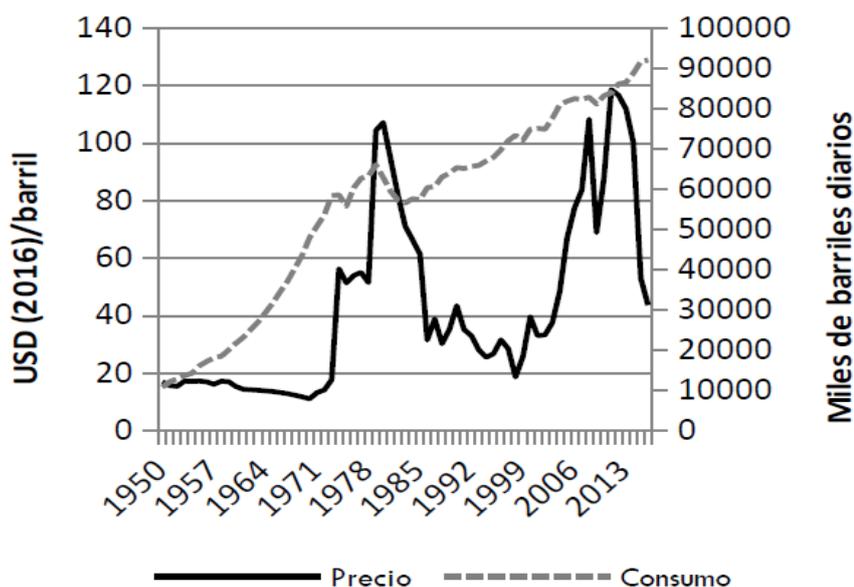
<sup>3</sup> *Upstream* es la expresión que abarca el segmento de la industria petrolera que se ocupa de la exploración, el desarrollo y la extracción de los hidrocarburos hasta su entrega a la refinería, plantas de proceso o fraccionamiento en puerto de carga o punto convenido a tal fin.

<sup>4</sup> *Downstream* es el término que define las actividades generadas a partir de la refinación, comercialización y distribución de petróleo y sus derivados.

(OPEP). Los fundadores fueron Irán, Irak, Kuwait, Arabia Saudita y Venezuela, pero más adelante esta lista crecería hasta alcanzar en la actualidad a trece países miembros. Su objetivo fue el de coordinar y unificar la política petrolera de los países miembros y proteger sus intereses enfrentando el monopolio que habían generado las empresas multinacionales. Inicialmente primó una política nacionalizadora de producción y refinación encabezada por Arabia Saudita. Luego, se comenzó a dar lugar a las participaciones de las multinacionales. De cualquier forma, desde su fundación, la organización logró regular los precios y volúmenes a producir de una buena porción del petróleo mundial (Frieden 2007).

Desde este momento, el monopolio pasó a ser comandado por la OPEP, la cual generaría el embargo y subida de precios de 1973 (ver Figura 4), acción que impulsaría la fundación de la Agencia Internacional de Energía (AIE) en 1974 por parte de los Estados Unidos.

Figura 4. Evolución del precio del petróleo crudo desde 1945 a 2016.



Fuente: British Petroleum (2017). Los valores están expresados en dólares de 2016, por lo cual difieren de los dólares corrientes expresados en el cuerpo del texto.

En relación con el papel del petróleo dentro de esta etapa histórica, Hobsbawm afirma que la “edad de oro” sacó réditos de una materia prima que estaba absolutamente barata:

*"Una de las razones por las que la edad de oro es que el precio medio del barril de crudo saudí era inferior a los dos dólares a lo largo de todo el período que va de 1950 a 1973, haciendo así que la energía fuese ridículamente barata y continuara abaratándose constantemente. Sólo después de 1973, cuando el cartel de productores de petróleo, la OPEP, decidió por fin cobrar lo que el mercado estuviese dispuesto a pagar, los guardianes del medio ambiente levantaron acta, preocupados, de los efectos del enorme aumento del tráfico de vehículos con motor de gasolina, que ya oscurecía los cielos de las grandes ciudades en los países motorizados, y sobre todo en los Estados Unidos" (Hobsbawm, 2009).*

En consecuencia, podemos atribuir a los costos del petróleo una participación clave en la etapa de expansión económica, como así también en la etapa de crisis del sistema monetario de 1973. En este sentido, cabe recordar el precio del barril pasó de 2,47 (1973) a 11,58 (1974) en dólares corrientes. Sin embargo, no es posible afirmar que éste haya sido el único elemento clave en ambos procesos. Ya se analizaron las principales causas de la etapa expansión y de la crisis donde, a partir de diferentes autores, se apreciaron las condiciones estructurales que definieron ambos procesos, siendo la energía, una variable más dentro de ellas. La disponibilidad de energía a costos más que razonables fue un aspecto importante en la expansión económica, pero era necesario que el resto del andamiaje productivo, político y social se encontrara preparado para permitir dicha expansión.

El petróleo desde sus inicios fue un bien estratégico, y actualmente lo es. Todo esto podemos notarlo cuando se analizan ataques bélicos estadounidenses en el Cercano Oriente que, como afirma Harvey, tienen mucho que ver con el petróleo. El autor confirma que quienquiera que controle Oriente Próximo controlará el grifo global del petróleo y, con él, la economía global, al menos en el futuro próximo (Harvey, 2003).

#### 4. ARGENTINA Y LA INDUSTRIALIZACIÓN INCONCLUSA

En el caso argentino, la etapa de la segunda posguerra estuvo marcada por un proceso de consolidación de la industrialización por sustitución de importaciones que se había iniciado en la década previa. Para 1930 la Argentina debió enfrentar un cambio sustancial en su política económica que era principalmente exportadora de materias primas. El cambio de orientación fue necesario debido a las consecuencias de la crisis de 1929 donde se desarticuló del comercio mundial. Junto a esa situación internacional, también había limitaciones internas, como la necesidad de un cambio tecnológico en la explotación rural para mantener la competitividad. Todo ello resultó en que, a partir de la década del 1930, las exportaciones de productos agropecuarios dejaron de ser la base del crecimiento (Korol, 2001), este sector perdió el rol hegemónico como impulsor de la economía nacional (Belini y Korol, 2012).

A partir de aquí, era impostergable sustituir el modelo dominante por un tipo de desarrollo fundado en la incorporación de tecnología en el tejido productivo y social, en la inclusión de valor agregado y manufacturas (Ferrer, 2005). En este proceso, los gobiernos conservadores acudieron a la intervención del estado en la economía para el estímulo de la producción destinada al mercado interno, impulsando así la industrialización por sustitución de importaciones (Cattaruzza, 2009). Dentro de las principales medidas que se implementaron en el periodo fueron la creación del Banco Central, el control de cambios y nuevos impuestos, la regulación de la producción primaria, fijación de precios y alquileres, regulación de productos de exportación, políticas de legislación laboral, entre otras medidas (Sánchez Román, 2013; Belini y Korol, 2012; Rapoport, 2000). En este sentido, es posible observar que en la década del treinta se originó un gran salto adelante en la industria argentina, la cual creció un 35% entre 1930 y 1939 (Gerchunoff y Llach, 2005). Estas acciones, tal como indican los autores, se intensificaron con el inicio de la Segunda Guerra Mundial, lo cual prelude el rol que el estado asumiría luego de 1945. Por su parte, el estallido de la guerra imposibilitó la importación de materias primas, combustibles, maquinarias y repuestos que obstaculizaron la expansión industrial volcada fundamentalmente al mercado interno, constituyendo un límite para su crecimiento (Belini y Korol, 2012).

Para 1946 Perón tenía delante suyo una realidad muy difundida que era la ampliación del rol del estado en el mundo entero. En efecto, durante su primer mandato (1946-1952) se consolidó el proceso de industrialización por sustitución de importaciones orientada al mercado interno y se expandió el rol empresarial del estado. El Primer Plan Quinquenal (1947-1951) establecía explícitamente el fomento a las industrias mediante créditos, control de importaciones y fijación de tipos de cambio diferenciales sostenido por la demanda originada por el mercado interno, a partir de una política redistributiva que trasladó parte de los ingresos del agro a la economía urbana y los asalariados (Giuliani, 2008).

Según Gerchunoff y Llach (2005), el período 1946-1948 puede identificarse como la edad dorada del peronismo, donde se persiguió el pleno empleo, aumentaron los salarios reales y se percibieron cambios distributivos significativos. Y, si bien otros países de ingresos intermedios transitaban procesos de sustitución de importaciones (Chile, Brasil, México, Australia, Nueva Zelanda), donde se implementaron políticas de industrialización acelerada, nacionalización de servicios públicos y algunas manufacturas e implementación de políticas sociales, Argentina incorporó la dimensión de la política redistributiva. En estos pocos años, los estratos sociales más pobres triplicaron su poder de compra y las clases medias pudieron acceder a bienes que mejoraron su confort, en un proceso conceptualizado por Torre y Pastoriza como “democratización del bienestar” (Torre y Pastoriza, 2002).

Así, durante este período se crearon empresas estatales estratégicas dedicadas a la energía, como Gas del Estado o Agua y Energía. La extracción de petróleo era de carácter público desde la creación de la empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), en 1922, lo mismo sucedió con el gas natural con la creación de Gas del Estado en 1946. Sin embargo, el sector eléctrico, por su conformación mixta de

empresas públicas y privadas constituyó un límite al desarrollo del sector industrial hasta la década de 1960, dado que las empresas privadas eran reticentes a invertir y las públicas contaban con restricciones para entrar a un mercado protegido (Schvarzer, 1996).

Retomando a Gerchunoff y Llach (2005), hacia 1948 se comenzaron a identificar una serie de dificultades económicas asociadas a una importante caída de reservas ocasionadas por deudas, nacionalizaciones de empresas e importaciones de manufacturas y maquinarias y a un crecimiento en la inflación. En cuanto a la participación del estado empresario en el gasto total, este pasó del 36% en 1946 al 47% en 1950. De todas formas, en palabras del funcionario peronista Antonio Cafiero, este estatismo era meramente coyuntural antes que ideológico:

*“(...) Nuestro Justicialismo, es verdad, carga una buena dosis de estatismo. Pero tan sólo por imperativo de las contingencias económicas internacionales. No porque lo lleve en la sangre. Y, créame, si no tuviéramos que luchar contra el estatismo internacional y defender al país de la satelización de los imperialismos, echaríamos por la borda nuestra carga de estatismo sin desmedro (...)” (Gerchunoff y Llach, 2005).*

En un escenario muy diferente, en 1952 se lanzó el Segundo Plan Quinquenal, denominado Plan de Emergencia Económica. Sus principales características fueron la austeridad en el consumo y el esfuerzo en incrementar la producción. En cuanto a lo segundo, se focalizó en la promoción de la producción primaria y el desarrollo de las industrias pesadas y sectores básicos (Cataruzza, 2009), como así también la explotación de petróleo y la producción de energía eléctrica, ya que la importación de combustibles representaba un grave problema a la balanza comercial. Ya para 1953 Perón presentó al Congreso un proyecto de ley de inversiones extranjeras, con el objetivo de atraer capitales internacionales a la industria y la minería. En este contexto, para 1955 se comenzó a negociar la extracción de petróleo con la empresa California Argentina de Petróleo (de origen norteamericano). Gerchunoff y Antúnez (2002) postulan que estas negociaciones demostraban que el abastecimiento energético era un problema con esta única solución y que Perón no era un dogmático a la hora de responder a la coyuntura histórica, aunque, como indican los autores, el peronismo no hizo uso de todo su empeño para llevar adelante el acuerdo, por ejemplo, utilizando el aparato oficial de propaganda, dado que las posibilidades de éxito eran bajas por la controversia de la independencia económica.

Como señalan diversos autores (Aroskind, 2007; Belini, 2017; Sidicaro, 2002; Schvarzer, 1996; entre otros), desde la década de 1950 se manifestaron una serie de problemas referidos al crecimiento sostenido de la economía y el comercio exterior. Esta problemática ha sido conocida comúnmente como *stop and go* y hace referencia al desequilibrio en la economía argentina originado por las características propias del sistema productivo. Este se basaba en un sector agrario de bajo crecimiento, pero que era competitivo y generaba divisas, y un sector industrial de alto crecimiento que utilizaba una gran cantidad de estas divisas. Los límites de esta situación se vinculaban con la llamada restricción externa, a partir de la cual se generaban reiterados cuellos de botella en el comercio exterior, agotando reservas y obligando a tomar medidas para lograr un nuevo equilibrio. El problema fue analizado en la década de 1970, por ejemplo, por Diamand (1972), quien lo caracterizó como resultado de una “estructura productiva desequilibrada”, la cual era común en países exportadores primarios con industrializaciones en curso, donde se presentaban dos sectores de niveles de precios diferentes: un sector primario que funcionaba a precios internacionales, y el sector industrial que trabajaba a un nivel de costos y precios superior al internacional. En este sentido, la expansión de la producción industrial hacía crecer las importaciones de maquinaria e insumos y por lo tanto requería divisas generadas por el sector exportador. El sector agropecuario, a su vez, encontraba límites en la producción por la imposibilidad de aumentar o por alteraciones en la demanda externa. De esta forma, una vez que se agotaban las reservas, el país se veía forzado a tomar medidas de emergencia para volver al equilibrio (devaluaciones, toma de deuda, entre otras). Este desajuste, que se ha mantenido hasta el presente, ha caracterizado a la economía argentina.

En tanto, durante los gobiernos peronistas el problema se consolidaba ante la falta de crédito externo, con lo cual, como plantea Schvarzer (1996) las empresas transnacionales se convertían en la principal opción visible para afrontar este cuello de botella, siempre y cuando pudieran aportar equipos

necesarios para continuar con el desarrollo. Sin embargo, la recomendación del gobierno norteamericano a sus empresas transnacionales era que evitaran ingresar en la rama de los servicios públicos, debido al “nacionalismo” imperante en la región y, en cambio, sugería volcarse a la producción para el mercado local, en general protegido con medidas intervencionistas (Schvarzer, 1996). Cabe señalar que esta problemática de crecimientos cíclicos y espasmódicos, con problemas de balanza de pagos e inflación, fue recurrente en las economías semiindustrializadas de América Latina durante este período (Belini, 2017).

Como indica Aroskind (2007), las soluciones propuestas fueron diversas e incluso de direcciones opuestas, tales como profundizar la sustitución de importaciones, incrementar la producción agrícola o la industria pesada, reducir la actividad industrial, establecer tipos de cambio únicos, desdoblamientos cambiarios, restricciones y liberación de importaciones, entre otras.

Para fines de la década de 1950, la industria había logrado consolidar principalmente las ramas livianas, mientras que la producción de acero, combustibles y químicos carecían de un cierto nivel de desarrollo. Es por ello que, tal como se analiza en la sección posterior, durante el gobierno desarrollista de Frondizi, el debate acerca de la financiación de las inversiones en materia energética tomó un rol central en la agenda pública. Asimismo, según Torrado (1992), durante este período, iniciado en 1958, y en el contexto de una autoritaria proscripción del peronismo que se prolongaría hasta 1972, accede al poder un bloque caracterizado por una alianza entre la burguesía industrial y el capital extranjero, fundamentalmente transnacionales norteamericanas orientadas a los bienes intermedios y de consumo durable, con libre desplazamiento de capitales.

Las devaluaciones sucesivas potenciaron el problema de la inflación que reflejaba una constante puja redistributiva entre sectores sociales. Sin embargo, las características de una economía orientada al mercado interno y dependiente de divisas establecían una serie de condiciones que limitaban el accionar de los diferentes actores. Tal como señala O'Donnell (1981), estos procesos de reordenamiento de la economía se volvieron cada vez más dificultosos en función de la profundidad de la crisis previa, la estructura económica y la coyuntura internacional.

Esta reiteración de crisis contribuyó a que los capitales productivos se hayan ido transformando en capitales financieros altamente especulativos. Ante dicho contexto, y no siempre por motivos ideológicos, la participación del estado se debió orientar a cubrir actividades que las empresas privadas abandonaban paulatinamente (Rougier, 2008). En las décadas posteriores a la caída del peronismo, las ideas liberales y antiintervencionistas se hicieron presentes en los diferentes equipos económicos de los gobiernos de turno; pero, a pesar de ello, la presencia del estado en la economía resultó cada vez mayor. En esta línea, el estado, tenía a su cargo la totalidad de la producción y distribución de gas natural, las dos terceras partes de la producción de petróleo y el 80% de la refinación y la enorme mayoría de la generación y distribución de energía eléctrica. Sin embargo, hacia 1970, esta participación estatista no superaba el promedio mundial de la época, que era cercano al 10% (Rougier, 2008).

Por su parte, para fines de la década del sesenta comenzó a haber indicios de que el capital y la empresa extranjera no eran motores para el desarrollo, sino que amenazaban la propia supervivencia de las empresas locales (Schvarzer, 1996). Por lo que la política industrial de principios de los setenta reforzó los enfoques de intervencionismo estatal y de contenido nacionalista (Belini, 2017). Más allá de las dificultades económicas del país, entre 1958 y 1973, en la formación total del PBI, la industria pasó del 31,7% en 1958 al 37,9% en 1973 (Sidicaro, 2002).

En tanto, para el tercer gobierno peronista (1973-1976) se propuso dinamizar la economía impulsando al conjunto del sector privado nacional, el estado y los empresarios nacionales, en concordancia con el cumplimiento de un pacto social entre obreros y empresarios para contener la inflación por medio del congelamiento de salarios y precios. Esto permitiría constituir una burguesía nacional y ampliar el mercado interno por medio de la redistribución de ingresos. El resultado inicial del programa indica que la inflación pasó del 79,6 % en 1972 a 30,2 % en octubre de 1974 y que el crecimiento de la economía pasó del 3,5 % entre 1969 y 1972, al 5,8 y 6,3% en 1973 y 1974 (De Riz, 1987). Sin embargo, los cambios en la coyuntura económica internacional, con el incremento de los precios de los bienes importados generaron serias dificultades para sostener el congelamiento de los precios internos. Para no romper el pacto social, el estado optó por absorber los precios más altos de las importaciones, lo cual hizo crecer el déficit presupuestario que fue cubierto por medio de emisión monetaria. Esto generó un recalentamiento inflacionario, evidenciando una nueva crisis económica. (De

Riz, 1987).

A modo de síntesis, durante los diferentes gobiernos del período, tanto de facto como constitucionales, se siguió una línea orientada a un cambio de paradigma tendiente a refuncionalizar la economía. Desde el primer gobierno peronista, comenzando con la sustitución de importaciones, pasando por las propuestas desarrollistas de Frondizi y los golpes militares tanto nacionalistas como de tinte liberal y transnacional, hasta la vuelta de Perón en 1973 con su política de fortalecer el capital nacional, se intentó industrializar la economía. Esto se realizó con una gran diversidad de políticas económicas, con mayor o menor participación de empresas transnacionales, con distintos niveles de intervencionismo estatal y diferentes medidas de ajuste en épocas de recesión, entre otros factores. Lo que es necesario resaltar es que todos los gobiernos, ya fueran constitucionales o de facto, observaron que la industrialización era la única vía posible para lograr el desarrollo del país frente a las circunstancias mundiales de la época.

Aldo Ferrer denomina a este período como el de la “industrialización inconclusa”. Este modelo generó que, hacia el final de período, la industria manufacturera demandara alrededor del 75% de las importaciones, mientras que participaba en un 25% de las exportaciones. Finalmente, con el golpe militar de 1976, el proceso de industrialización quedó trunco. La economía se liberalizó y dismanteló la capacidad industrial y las redes instaladas en varios sectores de la economía, dando paso al nuevo modelo neoliberal que transcurriría hasta el 2001 (Ferrer, 2005).

## 5. LA POLÍTICA ENERGÉTICA NACIONAL ENTRE 1946 Y 1976

Hacia 1943, en pleno transcurso de la Segunda Guerra Mundial, en Argentina se desarrollaba una situación de crisis energética. Según explica Gadano (2006), se tornaba dificultoso abastecerse del equipamiento necesario para renovar la maquinaria de extracción de hidrocarburos que comenzaba a desgastarse. Asimismo, la posibilidad de importar crudo era compleja debido a que buena parte del recurso era empleado en la guerra. Además, Estados Unidos tenía una posición hostil con relación a este aspecto, debido a la preponderancia estatal encomendada a la empresa pública YPF y las trabas sufridas por sus compañías. Por este motivo, los combustibles comenzaron a ser escasos, debiendo tomar como medida la restricción al consumo y el incremento de sus precios.

La importación de combustibles llegó a representar un 23% de las importaciones argentinas hacia 1953. Esto se tornaba una real preocupación para el gobierno (Gadano, 2006). A pesar de que la Argentina contaba a partir de 1952 con amplias reservas que brindaban el equivalente a veinticinco años de producción, su capacidad de extracción estaba condicionada por falta de equipos y personal. A partir de esto, YPF consideró la posibilidad de incorporar al capital privado extranjero puesto que las empresas nacionales no tenían un peso significativo. Sin embargo, el artículo 40 de la Constitución de 1949, que declaraba a los hidrocarburos de carácter inalienable e imprescriptible de la Nación, impedía la posibilidad de entregar concesiones a las empresas privadas. En este sentido, la Ley 14.222 de 1953 le concedió a YPF la potestad de realizar contratos con empresas privadas, convirtiéndose así en el actor central de la política petrolera. En esa ley se establecían condiciones muy favorables para la llegada de capitales extranjeros que impulsaran la producción de estos recursos debido al estrangulamiento que estaba sufriendo en la balanza de pagos. Lo mencionado anteriormente se puede apreciar en el siguiente discurso de Perón de 1954:

*“Nosotros no podemos extraer nuestro petróleo, porque carecemos del enorme monto de dinero que se precisa para invertirlo en una empresa que se ocupe de sacarlo. El petróleo lo tenemos, es cierto, pero ¿de qué nos sirve que se encuentre a dos, tres o cuatro mil metros de profundidad en la tierra? Para sacarlo necesitamos muchos e inmensos capitales que, desgraciadamente, no disponemos por ahora [...] ¿Qué ellos sacan su beneficio? Por supuesto que no van a venir a trabajar por amor al arte. Ellos sacan su ganancia, y nosotros la nuestra: es lo justo”* (Citado en Gadano, 2006).

Por su parte, en un texto escrito por Juan Domingo Perón se aprecian los argumentos de su política petrolera:

*“Los sistemas empleados en la Argentina distan mucho de los nuevos métodos de exploración, prospección, cateo y explotación racional de los yacimientos modernos. Es menester reconocer*

*que no estamos en condiciones de explotar convenientemente los pozos de grandes profundidades que se terminan de descubrir en Salta (...) Si la capacidad organizativa y técnica de los Yacimientos Petrolíferos Fiscales son insuficientes, la capacidad financiera es tan limitada para encarar la producción en gran escala que podemos afirmar, a priori, su absoluta impotencia. Descartando la posibilidad de la provisión de materiales y maquinaria (solo hipotéticamente, porque sabemos que no es así), ni el estado argentino está en condiciones de un esfuerzo financiero semejante. (...) Y pretender que los inversores extranjeros inviertan su dinero en compañías argentinas de petróleo es simplemente angelical (...) Si ha de resolverse el problema energético argentino por el único camino posible -el del petróleo- es necesario contratar su extracción por compañías capacitadas por su organización, por su técnica, por sus posibilidades financieras, por la disponibilidad de maquinaria, etc. De lo contrario, será necesario detener el ritmo de crecimiento del país. (...) El compromiso de la Standard Oil de California era de llegar a satisfacer en tres años las necesidades del país, trabajando conjuntamente con YPF (...) También se comprometían a incrementar su producción en los años sucesivos, en forma de mantener el abastecimiento interno y aún comenzar la exportación de petróleo y sus derivados, para poder aumentar así la disponibilidad de divisas (...) Los tiranos de mi país, ignorantes e inexpertos, creen que resolverán la financiación con YPF mediante empréstitos. ¿Es que ignoran lo que esto representa? (...) Con este empréstito disminuido y nominal llegarán sólo a YPF los materiales: ellos deberán encarar todo el trabajo y sus altos costos. Yo me pregunto: ¿No es más conveniente traer las compañías especializadas, darles trabajo, dividir las ganancias por mitades y dedicar esas ganancias al pueblo argentino? (Juan Domingo Perón, La fuerza es el derecho de las bestias, Buenos Aires, Instituto Nacional Juan Domingo Perón, 1956, pp. 115-120).*

Luego de una fuerte y prolongada discusión política por el principio de acuerdo con la Standard Oil California, el contrato nunca llegó a ser tratado por la Cámara de Diputados, y en octubre de 1955 ya bajo el gobierno militar de autoproclamada Revolución Libertadora (1955-1958) se venció el plazo máximo estipulado para la aprobación del mismo. La discusión atravesó a la derecha, a la izquierda, a distintas posturas dentro del justicialismo, a la oposición férrea del radicalismo por parte de Frondizi, entre otros.

La reforma de la Constitución Nacional de 1949 y la Ley 14.222 tuvieron aplicación hasta 1955, momento en que Perón fue derrocado por el golpe militar. En 1958, aún bajo el gobierno de facto, a falta de normativa que lo avalara, se estableció por medio del Decreto 933/58 que YPF podía realizar nuevamente contratos de locación de obras o de servicios de forma directa con empresas tanto nacionales como extranjeras.

Por lo mencionado, la situación energética siguió siendo deficitaria, incluso al momento de la asunción de Frondizi a la presidencia, hecho que lo hizo realizar un giro en su discurso político y dar participación a empresas privadas. Luego de que se derogara la Constitución de 1949, la propiedad de los yacimientos había vuelto a las provincias y estas tenían la potestad de otorgar concesiones, amparadas en la Ley 12.161 de 1935. Frente a esta situación regulatoria, Frondizi debía sancionar una nueva ley petrolera. De esta forma, con la Ley 14.773 de 1958 se volvieron a declarar los yacimientos como bienes exclusivos, imprescriptibles e inalienables del estado nacional, delegando la responsabilidad de las actividades petroleras y gasíferas en YPF y Gas del Estado, y se prohibió expresamente el otorgamiento de concesiones a particulares.

Durante el gobierno peronista y la dictadura siguiente, Frondizi había defendido una política nacionalista vinculada con el petróleo y había sido un feroz crítico a las concesiones que había hecho Perón a las empresas norteamericanas. Sin embargo, no tardó en firmar contratos que tenían características similares a los de los años previos. Siguiendo a Novaro (2011), esta situación llevó a que el presidente fuera considerado un traidor. Frondizi justificó el accionar en lo que llamó “la batalla del petróleo”, como explica Novaro:

*Fronidzi argumentó que la importación de combustibles representaba la principal erogación de divisas del país y que, en consecuencia, lograr el autoabastecimiento era un paso decisivo para alcanzar todos los otros objetivos económicos: importar máquinas, acelerar la expansión industrial (en particular bienes durables y de capital), incrementar el empleo en las áreas mo-*

*dernas de la economía y contener las pujas distributivas. Planteó esta “batalla del petróleo” como la piedra de toque que permitía acelerar el desarrollo del país y superar la dependencia. Todo lo contrario de lo que decían sus críticos, y de lo que él mismo había dicho (Novaro, 2011).*

Los contratos otorgaban extensas áreas por amplios plazos, con ganancias libres de impuestos y no sujetas a límites de extracción, los cuales resultaban dudosos en cuanto a sus objetivos, ya que se asemejaban mucho a verdaderas concesiones.

La controversia generada durante la década de 1960 entre Perón y Frondizi sorprende por la vigencia que tiene actualmente, a pesar de haber transcurrido sesenta años. En este sentido, hacia 2011 la privatizada Repsol YPF anunció el hallazgo de una reserva de hidrocarburos no convencionales de gran potencial, que era Vaca Muerta. Con la estatización de la mayoría accionaria de YPF en 2012 por parte del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015), la empresa en posesión de la concesión de explotación de aproximadamente un tercio de esta formación geológica (propiedad de la provincia de Neuquén) debió acudir como hacía sesenta años atrás a asociaciones con empresa multinacionales como Chevron<sup>5</sup>, Petronas, Dow, Shell, Schulmberger, Statoil, entre otras, para poder desarrollar la producción de *shale oil* y *shale gas*. Para 2018, el yacimiento Loma Campana producía unos 40.000 barriles de petróleo diarios, con unos 300 pozos perforados y se preveía una inversión total de 25.000 millones de dólares para el desarrollo completo de los proyectos en Vaca Muerta, según indicó YPF.

Continuando con los vaivenes de los contratos, luego de otro golpe militar que destituyó a Frondizi, en 1963 llegó mediante elecciones al poder Illia y anuló los contratos dado que no habían sido aprobados por el Congreso. En efecto, YPF se hizo cargo de las propiedades de los contratistas, quienes fueron compensados con sumas millonarias. En el Decreto 744/63 se expresaba la anulación de los contratos de Frondizi por considerar que no habían sido llamados a licitación, que además se trataba de concesiones y no de locaciones de obras y servicios tal como figuraba en los mismos. Por su parte, las compensaciones que pagaba YPF a los contratistas por el petróleo extraído en el país no se basaban en los costos reales internos, sino en los llamados “precios internacionales”.

Tal como afirma Kozulj y Bravo (1993), durante el gobierno de Illia se reactivó la economía, pero no la producción de hidrocarburos, por lo tanto comenzaron a ponerse en marcha obras para reducir el consumo de petróleo, diversificando la matriz energética, mediante el aporte de gas natural, hidroelectricidad, energía nuclear y modernización de destilerías.

Hacia 1967 se sancionó, bajo la dictadura de Onganía (1966-1970), la Ley 17.319 de Hidrocarburos que, si bien estableció el dominio del estado nacional sobre los hidrocarburos, permitió la participación del capital privado mediante permisos de exploración y concesiones de explotación. Así, en esta etapa se liberó la disponibilidad de los hidrocarburos, quedando a disposición de quien los extrajera, ya fuera el estado o el sector privado, con lo que se generó una nueva etapa de productividad creciente.

Durante la tercera presidencia de Perón, se volcó el monopolio del mercado nuevamente a YPF. El sector privado se desaceleró y nuevamente fue necesario importar el recurso, con el agravante de las crisis petrolera de 1973. Ese mismo año se nacionalizaron todas las bocas de expendio, por lo tanto todas las estaciones de servicio pasaron a ser operadas por YPF, a pesar de que cada una de ellas continuaba vendiendo los productos refinados que adquiría previamente, esta medida cesaría con la dictadura de 1976 (Lucchini y San Román, 2012). De todas maneras, durante todo este período, el estado condujo la política energética desde las empresas nacionales, fundamentalmente por medio de YPF.

En lo que refiere al sector eléctrico, es preciso destacar que los inicios de este sistema en Argentina se remontan a fines del siglo XIX cuando la generación se concentró en la Capital Federal y su conurbano, para luego extenderse hacia el resto del país. Inicialmente, el sistema fue conducido por empresas privadas, aunque en el resto del país existían diferencias regionales, en donde se encontraban empresas de capitales privados extranjeros en las grandes ciudades, con injerencia de capitales estatales en algunas, y una gran cantidad de cooperativas y provisiones municipales en los centros urbanos con menor cantidad de habitantes.

En tanto, durante la primera presidencia de Perón, ante el ímpetu industrializador descrito en

<sup>5</sup> En 1911 la justicia estadounidense obligó a dividir la originaria Standard Oil en 34 empresas por tratarse de un grupo monopólico. De allí se desprendió la Standard Oil California, que luego de diversas fusiones en la década de 1980 pasó a llamarse Chevron.

las secciones previas y el aumento de la demanda energética, el estado comenzó a preocuparse por la planificación de este sector, su organización y la construcción de centrales. En este contexto es que fueron creadas las tres principales empresas estatales del sector: Agua y Energía Eléctrica, Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires (Segba) y, posteriormente, Hidronor. En los años posteriores se observó un claro predominio de las empresas públicas sobre el sector, el cual prevaleció hasta los inicios de la década de 1990 (Ruggeri y Garrido, 2019).

Agua y Energía Eléctrica se creó en 1947 por el Decreto 3.967. Inicialmente se constituyó como Dirección y luego como empresa del estado con el fin de realizar “(...) el estudio, proyecto, ejecución y explotación de centrales eléctricas, medios de transmisión, estaciones transformadoras y redes de distribución para la venta de energía eléctrica (...)”. Agua y Energía era la principal empresa encargada del sector, tenía una organización federal y cubría casi la totalidad del territorio. Asimismo, Agua y Energía era la encargada de la mayoría de la generación y transporte de alcance nacional y, en numerosas provincias, de la distribución. De esta forma, se constituyó como la principal herramienta de la política en el ámbito eléctrico nacional, a excepción de la Capital Federal y Gran Buenos Aires.

Por otra parte, durante el gobierno de Frondizi se creó Segba como una sociedad mixta, a partir de la Ley 14.772/58 en un acuerdo entre estado nacional y las empresas privadas que operaban en la Capital Federal y catorce partidos del conurbano bonaerense (Compañía Argentina de Electricidad -CADE- y la Compañía de Electricidad de la Provincia de Buenos Aires -CEP-), con esto se federalizaba la distribución en esta región. Para 1961, el estado nacional absorbió la totalidad de los capitales privados que allí operaban y convirtió a Segba en una empresa pública. Parte de este proceso incluyó la transferencia por parte de Agua y Energía de los servicios de distribución en los catorce partidos del norte y del oeste de la Capital Federal. Asimismo, incluyó la compra por parte de Segba de la central Costanera y las líneas de transmisión que eran propiedad de Agua y Energía. Es así como Segba estuvo a cargo de la generación, transmisión y distribución en la Capital Federal y el Gran Buenos Aires. En tanto, la empresa privada Compañía Ítalo Argentina de Electricidad, que operaba en Capital Federal, se mantuvo en operaciones hasta 1979, cuando fue absorbida por Segba.

Los problemas de abastecimiento, frente al aumento de la demanda, también se manifestaban en el suministro eléctrico. Las urgencias por contar con un sistema estable con una organización más estructurada llevaron a que se sancionara, en 1960, la Ley Nacional de Energía Eléctrica 15.336. Allí se reglamentaron todas las actividades del sistema nacional: generación, distribución, transformación y transmisión; se creó la Red Nacional de Interconexión y se estableció una coordinación centralizada para la operación a cargo de Agua y Energía.

La tercera gran empresa, Hidronor, fue creada durante la dictadura de Onganía en 1967. Hidronor reflejaba la importancia que tenía la política energética para el gobierno. Con la empresa se dio un gran impulso al desarrollo hidroeléctrico, ya que tenía el objetivo de explotar los recursos hídricos de la región del Comahue en las provincias de Neuquén y Río Negro, mediante la construcción de obras hidroeléctricas de gran escala. El complejo El Chocón-Cerros Colorados fue la primera de estas centrales en entrar en operaciones en 1973, la cual había sido proyectada por Agua y Energía, pero que su ejecución estuvo a cargo de Hidronor, convirtiéndose en la más grande del país para ese entonces.

En busca de una mayor centralización en el sistema, ante las grandes obras en ejecución, principalmente con las hidroeléctricas como El Chocón-Cerros Colorados, y con el objetivo de mejorar las condiciones del servicio, en 1972 se estableció la creación del Despacho Nacional de Cargas (DNC) a partir del Decreto 8.562/72. El DNC se definía como “el centro único de coordinación y control entre los varios Despachos Regionales y Empresarios de Cargas comprendidos en la Red Nacional de Interconexión” (Bragulat, 1998).

En efecto, es posible señalar que durante esta trayectoria iniciada a fines de la década de 1940 comenzó a constituirse el sistema eléctrico argentino. Éste se conformó como solución ante un sistema altamente descentralizado y fragmentado, inmerso en un proceso de sostenido aumento de la demanda, y acompañado de los planes industrializadores que se sucedieron en los diversos gobiernos. En este sentido, más allá de los diferentes gobiernos, desde las primeras medidas implementadas, como la nacionalización y la creación de empresas nacionales y la instauración de la Red Nacional de Interconexión, se buscó un sistema en el que el estado tuviera un rol central. Este proceso de organización del sistema se desplegó dentro de una concepción que planteaba a la energía como un bien estratégico

fundamental para el desarrollo industrial, económico y social, en donde el agente principal era el estado. Dicha postura se reflejó claramente en la creación de las mencionadas grandes empresas nacionales, pero también en el desarrollo de un Plan Nuclear, con la construcción de la central nuclear Atucha I (entre 1968 y 1974) perteneciente a la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), y en los grandes proyectos de hidroelectricidad binacionales como Salto Grande y Yacyretá. En esta misma línea, durante el período analizado en el presente trabajo se presentaron transformaciones considerables en el sector eléctrico a partir de la construcción de gasoductos, como el que une Comodoro Rivadavia -Chubut- y Lavallol -GBA- (1949) y el que une Campo Durán -Salta- y General Pacheco -GBA- (1965). A partir de ello, además de proveer de gas natural al sector residencial y a las industrias localizadas en la Región Metropolitana de Buenos Aires, también fue posible comenzar la migración de los generadores térmicos hacia la utilización de gas natural, en lugar de utilizar combustibles líquidos. Cabe destacar que, para la década del setenta, la generación térmica tenía una participación muy considerable, cercana al 85% en la potencia instalada (Furlán, 2017), por lo que esta transformación fue de gran relevancia y aún hoy perdura.

En síntesis, Argentina desarrolló un proceso de sustitución de importaciones desde mediados de la década del treinta hasta mediados de los setenta, siendo los hidrocarburos y la electricidad los recursos estratégicos para sostener dicho proceso. Hasta aquí, la controversia pasaba por establecer un monopolio estatal o por incorporar la inversión de capitales privados con el fin de lograr el abastecimiento del mercado interno. En este sentido, la política energética resultó oscilante, fundamentalmente en el sector petrolero, a pesar de contar con una gran empresa nacional como YPF. La mencionada industrialización finalmente quedó inconclusa producto de la dictadura más sangrienta de nuestra historia y con ello comenzó a virar la consideración de tales recursos como estratégicos para pasar a ser considerado como un bien comerciable dentro de una visión de libre mercado.

## 6. REFLEXIONES FINALES

En el presente trabajo se propuso analizar la incidencia del contexto internacional y de las políticas económicas nacionales sobre la política energética argentina en el periodo de un proceso de industrialización desarrollado entre 1946 y 1976.

En este sentido, hay que destacar que, a nivel internacional, entre mediados de la década del cuarenta y mediados de la del setenta, los países capitalistas desarrollados experimentaron un crecimiento económico sin precedentes. En tanto, los países del denominado tercer mundo afrontaron procesos de sustitución de importaciones que permitieron ciertas mejoras en sus economías. Asimismo, en este período se desarrolló una clara ampliación del rol del estado en el mundo entero. En consecuencia, en Argentina, a pesar de la variedad de gobiernos que se sucedieron durante todo el período, hubo una clara dirección de consolidar el proceso de industrialización iniciado en la década del treinta y, además, de ampliar la presencia del estado en la economía. Esta política se enfrentó permanentemente a la problemática de la estructura productiva desequilibrada del país que ocasionó crisis económicas recurrentes.

Todos estos elementos incidieron sobre la política energética, ya sea en los debates por la explotación de petróleo mediante capitales extranjeros, o en la creación de las grandes empresas nacionales encargadas del sector eléctrico, las cuales debían sostener la demanda creciente del sector industrial y no constituirse como un límite para su desarrollo. En este sentido, a pesar de las diferentes orientaciones de los gobiernos, el estado fue el conductor de la política energética por medio de la planificación y ejecución de importantes obras de infraestructura y de sus grandes empresas nacionales. Sin embargo, la restricción externa fue un límite para el desarrollo de ciertas actividades como la explotación petrolera y las cuestiones referidas a la forma de financiación que provocó numerosos cambios en la dirección de las políticas para su desarrollo.

Cabe señalar que el punto de corte del presente trabajo fue la crisis internacional de mediados de la década del setenta, momento en el cual se agotó el modelo de acumulación fordista-keynesiano, lo cual dio lugar al avance de las teorías económicas neoliberales con el impulso neoconservador, cuyos resultados a largo plazo demostraron consecuencias negativas para vastas regiones del planeta. En este sentido, se plantea para trabajos futuros la profundización sobre el período que va desde mediados de la década del setenta hasta fines del siglo XX, con el objetivo de sintetizar las condiciones de borde a nivel

internacional y nacional y su incidencia sobre los sistemas energéticos en Argentina. De esa manera, a partir de la síntesis de ambos períodos (1946-1976 y 1976-2001), será posible contar con diversas herramientas para analizar y comprender la implementación de políticas energéticas tanto pasadas como presentes.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aroskind, R. (2007). "El país del desarrollo posible". En: James, D. *Nueva historia argentina. Tomo 9. Violencia, proscripción y autoritarismo (1955-1976)*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Arrighi, G. (1999). *El largo siglo XX*. Madrid: Akal.
- Béjar, M. D. (2012). *Historia del siglo XX*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Belini, C. (2017). *Historia de la industria en la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Belini, C. y Korol, J.C. (2012). *Historia económica de la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Bragulat, J. (1998). "Cammesa. Del sistema de interconexión eléctrica al mercado interconectado de energía". En: Kowalewski, A. (ed.). *Argentina. El sector eléctrico*. Buenos Aires: Editorial Manrique Zago.
- British Petroleum (2017). "BP Statistical Review of World Energy. June 2017". Londres: British Petroleum. Recuperado de <http://www.bp.com/statisticalreview>
- Cataruzza, A. (2009). *Historia de la Argentina. 1916-1955*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- Clavento, M. (2006). Fundamentos teóricos del neoliberalismo: su vinculación con las temáticas sociales y sus efectos en América Latina. *Convergencia* (13), n° 41, pp. 41-59. <https://www.scielo.org.mx/pdf/conver/v13n41/v13n41a2.pdf>
- De Riz, L. (1987). *Retorno y derrumbe. El último gobierno peronista*. Buenos Aires: Hyspamérica.
- Diamand, M. (1972). La estructura productiva desequilibrada. Argentina y el tipo de cambio. *Desarrollo Económico* (12), n° 45.
- Ferrer, A. (1983). *Economía internacional contemporánea. Texto para latinoamericanos*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Ferrer, A. (2005). *La economía argentina. Desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI*. Buenos Aires: Fondo de cultura económica.
- Frieden, J. (2007). *Capitalismo global*. Barcelona: Crítica.
- Furlán, A. (2017). La transición energética en la matriz eléctrica argentina (1950-2014). Cambio técnico y configuración espacial. *Revista Universitaria de Geografía* (26), núm. 1, pp. 97-133.
- Gadano, N. (2006). *Historia del petróleo en la Argentina. 1907-1955: Desde los inicios hasta la caída de Perón*. Buenos Aires: Edhasa.
- Gaddis, J. (2008). *La guerra fría*. Barcelona: RBA Libros.
- Gerchunoff, P. y Antúnez, D. (2002). "De la bonanza peronista a la crisis de desarrollo". En: Torre, J. *Nueva historia argentina. Tomo 8. Los años peronistas (1943-1955)*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Gerchunoff, P. y Llach, L. (2005). *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*. Buenos Aires: Ariel.
- Giuliani, A. (2008). "Conformación y límites de la alianza peronista (1943-1955)". En: De Luque y colaboradores. *Historia Argentina Contemporánea. Pasados Presentes de la política, la economía y el conflicto social*. Buenos Aires: Dialektik.

- Harvey, D. (1998). *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Buenos Aires: Amorrortu editores.
- Harvey, D. (2003). *El nuevo imperialismo*. Madrid: Akal.
- Hobsbawm, E. (2009). *Historia del siglo XX*. Buenos Aires: Crítica.
- Kicillof, A. (2010). *De Smith a Keynes. Siete lecciones de historia del pensamiento económico*. Buenos Aires: Eudeba.
- Kozulj, R. & Bravo, V. (1993). *La política de desregulación petrolera argentina. Antecedentes e impactos*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Lucchini, C. y San Román, C. (2012). *Del Pozo al Surtidor. La historia del petróleo en Argentina contada por sus protagonistas*. Buenos Aires: Biblos.
- Maddison, A. (2020). "Historical Statistics of the World Economy. The Maddison-Project." The Groningen Growth and Development Centre: Groningen, The Netherlands. Recuperado de <https://www.rug.nl/ggdc/historicaldevelopment/maddison/releases/maddison-project-database-2020>
- Novaro, M. (2011). *Historia de la Argentina, 1955-2010*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- O'Donnell, G. (1981). *El Estado Burocrático Autoritario 1966-1973*. Buenos Aires: Belgrano.
- Paramio, L. (2010). *La socialdemocracia*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Perón, J.D. (1956). *La fuerza es el derecho de las bestias*. Buenos Aires: Instituto Nacional Juan Domingo Perón.
- Rapoport, M. y colaboradores (2000). *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*. Buenos Aires: Editorial, Macchi.
- Rosenfeld, E. (2008). *Las interacciones entre la energía y el hábitat en la Argentina*. La Plata: Editorial Universitaria de La Plata.
- Rougier, M. (2008). "El estado y sus empresas en el desempeño económico argentino de la segunda mitad del siglo XX. Una revisión necesaria". *IX Congreso de la Asociación Española de Historia Económica*. Murcia, España.
- Ruggeri, E. y Garrido, S. (2019). La reforma neoliberal del sistema eléctrico argentino. *Tecnología e Sociedade* (15), pp. 598 – 615.
- Sabbatella, I (2013). *¿Commodities o bienes estratégicos para el crecimiento económico? La ecología política del petróleo y gas en la etapa posneoliberal*. Tesis de doctorado en Ciencias Sociales de la UBA, Buenos Aires.
- Sánchez Román, J. (2013). *Los argentinos y los impuestos. Lazos frágiles entre la sociedad y el fisco en el siglo XX*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Schvarzer, J. (1996). *La industria que supimos conseguir*. Buenos Aires: Planeta.
- Serrani, E. (2018). Las "Siete Hermanas". ¿Competencia capitalista u oligopolio petrolero? *H-Industria@: Revista de Historia de la Industria, los Servicios y las Empresas en América Latina* (22), pp.95-116. <http://ojs.econ.uba.ar/ojs/index.php/H-ind/article/view/1137>
- Sidicaro, R. (2002). *Los tres peronismos. Estado y poder económico 1946-1955/ 1973- 1976/ 1989-1999*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- The Oil Drum (2012). "Discussions about energy and our future. World Energy Consumption - Beyond 500 Exajoules". <http://theoil Drum.com/node/8936>
- Torrado, S. (1992). *Estructura social de la Argentina: 1945-1983*. Buenos Aires: Ediciones de la Flor.

---

Torre, J.C. y Pastoriza, E. (2002). “La democratización del bienestar”. En: Torre, J. Nueva historia argentina. Tomo 8. Los años peronistas (1943-1955). Buenos Aires: Sudamericana.

Villani, P. (1997). *La edad contemporánea, 1914-1945*. Barcelona: Ariel.

## “EL VIAJE DE LA HUMANIDAD. EL BIG BANG DE LAS CIVILIZACIONES: EL MISTERIO DEL CRECIMIENTO Y LA DESIGUALDAD” DE ODED GALOR (2022), PAIDÓS<sup>1</sup>

CAMILO MARTÍNEZ RODRÍGUEZ<sup>2</sup>

¿A qué se debe que unas regiones del mundo hayan experimentado la transición al crecimiento económico moderno antes que otras? ¿Cuáles son las fuerzas que han impedido que algunas naciones pobres alcancen a las más ricas? Estas son algunas de las preguntas que aborda Oded Galor (Brown University) en su reciente libro que recorre temas clásicos de la Historia Económica desde un abordaje macrohistórico, con el objetivo de capturar las transiciones más relevantes en la evolución de la especie humana.

Luego de una breve introducción (Misterios del viaje de la humanidad) en la que el autor recorre las interrogantes principales de su obra, el trabajo se organiza en dos secciones: a) la primera titulada *La Odisea de la Humanidad* reúne los seis primeros capítulos y, culmina, con un apartado (La solución al misterio del crecimiento) que reúne los puntos y medulares de esta sección y b) la segunda parte, denominada *Los orígenes de la riqueza y la desigualdad*, presenta los seis capítulos restantes, continuados con un apartado, *La solución al misterio de la desigualdad*, que recorre los principales aportes del trabajo al diseño e implementación de las políticas públicas vinculadas al bienestar llevadas a cabo por organismos internacionales. La obra culmina con un epílogo dedicado a destacar las principales contribuciones del trabajo.<sup>3</sup>

La primera parte del libro inicia con un recorrido histórico que destaca las características principales de la especie humana y cómo estas características influyeron en el éxodo y sedentarismo de las primeras poblaciones. Presenta los siguientes dos aspectos: capacidad cerebral y pulgar oponible que, conjuntamente con las condiciones climáticas estables, posibilitaron soluciones tecnológicas primitivas para el asentamiento de los primeros *homo sapiens* en la región africana. A raíz de la revolución neolítica que habilitó las prácticas agrícolas en algunas regiones especialmente fértiles de Eurasia, las migraciones de *homo sapiens* a nivel global y el establecimiento de las primeras civilizaciones, el segundo capítulo aborda el funcionamiento de la economía malthusiana, lógica de funcionamiento económico de gran parte de la historia de la humanidad. De acuerdo a Galor, esta etapa puede ser denominada como “la edad de hielo de la economía”, en la cual las poblaciones aumentaron y las economías crecieron apenas por encima del nivel de subsistencia.

En el tercer capítulo expone los elementos teóricos que dan sustento al argumento central del libro: la teoría unificada del crecimiento económico. Sintéticamente, Galor plantea que la transición entre la economía malthusiana y las lógicas del crecimiento económico moderno se explican por la emergencia de procesos graduales vinculadas a la dinámica poblacional: tamaño y composición de las poblaciones. La lógica malthusiana comenzó a erosionarse tempranamente en las sociedades más densas y diversas debido a mayores demandas de productos, herramientas y actividades al igual que individuos capaces de resolver dichos problemas. Otro aspecto corresponde a la composición diversa de estas sociedades, permitiendo absorber demandas y generar procesos virtuosos de aprendizaje, incorporando capital humano, aristas centrales en el esquema de Galor.

En los tres últimos capítulos de la primera parte el autor profundiza en las características del crecimiento económico moderno. El capítulo cuarto aborda el surgimiento de la Revolución Industrial, característica central para la comprensión de la divergencia económica. Señala los impactos sustanciales de este proceso en los niveles educativos de las personas, la reducción significativa del trabajo infantil y el fomento a los cambios tecnológicos en las regiones que se beneficiaron rápidamente del proceso

<sup>1</sup> <https://www.planetadelibros.com/libro-el-viaje-de-la-humanidad/346982>

<sup>2</sup> Programa de Historia Económica y Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay. [camilo.martinez@cienciassociales.edu.uy](mailto:camilo.martinez@cienciassociales.edu.uy)

<sup>3</sup> Título de capítulos: 1) Los primeros pasos; 2) Atrapados en el estancamiento; 3) La tormenta bajo la superficie; 4) A toda máquina; 5) Metamorfosis; 6) La tierra prometida; 7) Esplendor y miseria; 8) Las huellas de las instituciones; 9) El factor cultural; 10) La sombra de la geografía; 11) El legado de la revolución agrícola y 12) Lejos de África.

industrializador. Con los cambios en el capital humano de las personas y la mayor participación de las mujeres en el mercado laboral luego de la Revolución Industrial, el capítulo cinco aborda la transición demográfica como fenómeno diferencial de las sociedades que sortearon tempranamente la trampa malthusiana. La primera parte del libro culmina con el capítulo seis, de acuerdo al horizonte temporal de Galor recoge los resultados más salientes del crecimiento económico moderno en términos de calidad de vida: a) el crecimiento de la esperanza vida; b) la reducción de la mortalidad infantil; c) el desarrollo institucional y cultural; d) el crecimiento de ingresos de las personas; e) el aumento de los niveles educativos; entre otros aspectos.<sup>4</sup>

La segunda parte del libro inicia con el capítulo siete que sirve de introducción de los factores explicativos de los desiguales niveles de desarrollo económico. Estos factores son presentados como parte integral de la teoría unificada del crecimiento económico que sirven al autor para complejizar su abordaje teórico e interpretativo de la historia de la humanidad. En este capítulo se plantea la distinción entre factores inmediatos (tecnología y acumulación capital humano) y factores primordiales (instituciones, cultura, geografía y diversidad poblacional) que luego son utilizados como parte integral del aparato explicativo. En el capítulo ocho se plantea la relevancia de las instituciones para la comprensión de las desiguales trayectorias económicas. En este apartado Galor recurre a esquemas neoinstitucionalistas para presentar el origen de las instituciones británicas y, especialmente, la distinción entre instituciones inclusivas y extractivas como ejes teóricos para el entendimiento del desarrollo económico de largo plazo.

El siguiente de los factores primordiales en presentarse es el cultural en el noveno capítulo. A través de la importancia de la religión, protestante esencialmente, Galor presenta la relevancia cultural en el comportamiento económico. Desde la aparición del crecimiento económico moderno en las sociedades se hace más notorio la relevancia de ideas como el progreso, la incorporación de capital humano, el cambio tecnológico y las transformaciones sociales que conformaron la denominada cultura del crecimiento instalada con la Revolución Industrial. En el décimo capítulo, se presenta los elementos geográficos vinculados a condiciones climáticas y disposición de recursos naturales (incluyendo la calidad de los mismos) y, cómo estos, influyeron en el comportamiento humano en los siguientes canales: en el horizonte temporal y/o visión a futuro en las actividades económicas, en los roles de género que emergen a partir de la calidad de los recursos naturales (tecnología de arado) y en la aversión a las pérdidas (en regiones con climas estables y predecibles).

En los últimos dos capítulos Galor culmina su exposición presentando el legado de la revolución agrícola y presenta la diversidad poblacional como un factor relevante en el entendimiento de los niveles divergentes de desarrollo económico. En el primer caso, el capítulo once profundiza sobre la revolución neolítica resaltando a la agricultura y al pastoreo como ventajas relativas para la utilización de tecnología y el asentamiento de poblaciones hasta el siglo XVI. Eurasia fue la zona que presentó extensas condiciones geográficas óptimas para este tipo de actividades y, aquellas vinculadas a la cosecha de cereales, presentaron algunas externalidades positivas (inmunidad frente enfermedades, mayor densidad poblacional, mayor evolución de su sistema social e institucional vinculado a bienes públicos) influyendo en sus tempranas urbanizaciones del siglo XVII y, posteriormente, en el desempeño económico de carácter sostenido.

En el último capítulo, Galor culmina la obra presentando sus aportes relacionados a la diversidad poblacional como factor relevante para el entendimiento de la divergencia económica. Rastrea los orígenes de la diversidad humana, planteando que las primeras migraciones de *homo sapiens* presentaron mayor diversidad genética disminuyendo paulatinamente con la distancia al punto de origen de las migraciones (África). Los vínculos entre diversidad y desarrollo económico destacados son de dos tipos: i) el positivo, con mayor disponibilidad de ideas, el relacionamiento de culturas y la fertilización cruzada en la resolución de problemas económicos y ii) el negativo, con dificultades en la cohesión social y en la estabilidad política y, por ende, en el desarrollo económico. Los resultados resaltan que, en las regiones con mayores niveles de diversidad poblacional y mayor influencia positiva de la diversidad presentaron mayores niveles de desarrollo económico. Por último, la página 295 ofrece el marco interpretativo y teórico de la obra. Aquí se destaca como condiciones iniciales la geografía y la distancia con respecto al

<sup>4</sup> En este aspecto Galor es enfático en señalar las desigualdades entre países y al interior de los países económicamente desarrollados.

origen migratorio (África) y, la influencia de estos, en factores intermedios como instituciones, cultura, tipo de población y, en cómo la interacción de estas, condicionaron los factores próximos de la transición económica como el proceso tecnológico y la acumulación de capital humano de la población.

Algunas de las críticas que se pueden establecer al libro corresponden al enfoque analítico del autor. En primer lugar, la utilización de un abordaje macrohistórico carece de mayor profundidad histórica en casos específicos que hacen al recorrido de la especie humana. La incorporación de este aspecto complejizaría el relato evolucionista estilizado establecido por Galor. Otro aspecto corresponde al marco interpretativo incorporado a la teoría unificada del crecimiento económico, en particular los esquemas analíticos provenientes del neoinstitucionalismo. Este enfoque es enfático en señalar la larga duración y la dependencia de la trayectoria de algunos fenómenos institucionales, desestimándose en gran medida la capacidad de agencia de los actores sociales en coyunturas críticas relevantes para las transiciones hacia al crecimiento económico moderno (ya sea habilitándolo y/o inhabilitándolo). Por último, el argumento central de Galor asume un único patrón desarrollo durante el ascenso y la consolidación del capitalismo a nivel global. Este supone el pasaje de economías malthusianas hacia sociedades con la capacidad de crecer sostenida en términos económicos. Esta perspectiva disminuye significativamente la diversidad de trayectorias históricas y económicas en la consolidación del capitalismo que hacen a una comprensión cabal, global y sistemática de los niveles divergentes de bienestar a escala planetaria.

A modo de cierre, el libro de Oded Galor ofrece la oportunidad de aproximarse a su visión holística de la evolución de la especie humana. Aborda cuestiones centrales de la Historia Económica, recorre las principales corrientes teóricas e interpretativas sobre divergencia económica a nivel global, expone sus fortalezas y debilidades, para de este modo, incorporarlas en el marco teórico e interpretativo de la teoría unificada del crecimiento económico. Por último, como destaca el autor en su epílogo, su mayor esperanza radica en que el libro aporte a la mayor comprensión de los orígenes de la riqueza y la desigualdad global teniendo en cuenta que el viaje de la especie humana continúa hacia territorios aún inexplorados.

## TREINTA AÑOS DE LA ASOCIACIÓN URUGUAYA DE HISTORIA ECONÓMICA<sup>1</sup>

Las “XV Jornadas de Investigación en Historia Económica” (7 y 8 de diciembre de 2022), cerraron con una mesa especial, en la que se celebró el trigésimo aniversario de la Asociación Uruguaya de Historia Económica (AUDHE). En ella, participaron la Prof. Silvana Maubrigades (Presidenta de AUDHE), el Prof. Luis Bértola y la Prof. María Inés Moraes (ambos socios fundadores de AUDHE) y el Prof. Henry Willebald. También formó parte del panel el Prof. Svante Prado (Universidad Gotemburgo), quien acercó una reflexión sobre el desarrollo de la disciplina en Suecia y planteó algunos desafíos para América Latina.

La primera intervención correspondió a Luis Bértola, quien recordó el papel del Prof. Raúl Jacob en la formación de una Asociación capaz de nuclear investigadoras e investigadores de diferentes orientaciones disciplinarias, que desempeñaran su labor académica en temas de Historia Económica. También destacó el rol que tuvo, en aquel momento, la integración de profesionales en las etapas iniciales de su carrera. Del camino recorrido desde entonces, Bértola subrayó la creciente profesionalización e internacionalización de AUDHE. En cuanto al primer punto, señaló que, en la actualidad, la Asociación cuenta con 15 doctores en Historia Económica y/o ciencias sociales aledañas y con un número aún mayor de estudiantes de maestría y candidatos a doctores. En relación al segundo, la Asociación tiene una presencia relevante en eventos académicos de carácter regional e internacional, siendo especialmente valorada la sostenida participación del colectivo uruguayo en estos ámbitos.

Entre los desafíos actuales y futuros, el Profesor reflexionó sobre la necesidad de un mayor acercamiento de la Historia Económica a otras disciplinas científicas, especialmente “la necesidad de tender puentes” con las ciencias históricas y recuperar la participación de los historiadores en la Asociación. Este desafío conecta con la proporción decreciente de estudiantes con formación de grado en Historia entre los actuales estudiantes de la Maestría en Historia Económica. Bértola culminó celebrando el nacimiento, el crecimiento, el presente auspicioso de la Asociación y su futuro. En este sentido, resaltó la importancia de continuar el compromiso con la presencia de la organización en eventos académicos internacionales, desafío intenso y ambicioso en el horizonte cercano.

A continuación, María Inés Moraes refirió a la alegría y orgullo por el recorrido de los treinta años de la Asociación y por la realización de sus miembros a nivel internacional, hecho que se refleja en que se ha conformado una delegación “reconocible” para colegas de otras latitudes. Acompañando el recuerdo de Bértola, también tuvo palabras para quienes en el pasado “araron el surco” que llevó a conformar la Asociación, como Raúl Jacob, Magdalena Bertino y Julio Millot. La propuesta de Moraes fue reflexionar sobre el futuro de la disciplina en Uruguay, pensando en cómo querría que fueran las generaciones de historiadores económicos en los próximos treinta años.

Para empezar, citó a Cioni, Federico y Vasta (2021)<sup>2</sup>, que ubican a la Historia Económica en el marco de dos revoluciones: la primera, una “revolución cliométrica”, que apartó a la disciplina de su raíz clásica y la puso en contacto con la teoría y los métodos de la economía. La segunda, más reciente, es la de los estudios de persistencia. En ella, una nueva generación de economistas, trabajando con las técnicas propias de esa ciencia social, buscan establecer causalidades entre eventos, de modo de entender la incidencia de los fenómenos pasados en el presente.

Moraes señala que, en América Latina, nos integramos a la primera revolución, aunque en forma más tardía que otras regiones. La acompañamos, incluso con matices en términos teóricos y en el abordaje empírico (con “menor sacralización” de las herramientas de análisis neoclásicas). Ahora, la producción académica regional parecería haber virado a la segunda revolución y se pregunta si esto sucederá en Uruguay. En cualquier caso, para Moraes, lo relevante es que los académicos que practiquen la disciplina en el futuro mantengan como sello intelectual la motivación por aprender y leer, con naturalidad, una disciplina nueva, probablemente diferente a la de su formación de base y que lo

<sup>1</sup> Reseña elaborada por Cecilia Lara (PHES-FCS), macecilia.lara@cienciassociales.edu.uy, y Camilo Martínez (PHES-FCS), camilo.martinez@cienciassociales.edu.uy

<sup>2</sup> Véase Cioni, M., Federico, G. y Vasta, M. (2021), “The two revolutions in economic history”, in Bisin, A. y Federico, G. (eds), *The Handbook of historical economics*, Elsevier Academic Press, pp. 17-40.

hagan sin quedar atrapados en el “monismo” disciplinar que impone la Economía. Esto implica que los historiadores económicos del futuro procuren aprender teoría social, no sólo económica. Que manejen las ideas sobre el capitalismo de Marx y Weber con la misma solvencia y que puedan reconocer que los aportes de Bourdieu son útiles para entender las decisiones del agente económico, la estratificación social o el poder. Que puedan entender Filosofía, para así leer mejor a Adam Smith; que conozcan sobre teoría social feminista. Que sean académicos que, con solvencia y apertura intelectual, estudien artículos de revistas de Economía, pero también de otras ciencias sociales; que estén entrenados para leer libros y no sólo artículos, que puedan leer Historia.

En relación a la agenda, Moraes señaló que estamos llamados a seguir estudiando los sistemas económicos del pasado: sus patrones e innovaciones. Aquí, enfatizó la relevancia de analizar marcos temporales que incluyan el largo plazo, pero también el mediano y el corto plazo. Estos últimos permiten una mayor profundidad en el análisis, por sobre la identificación de “hechos estilizados”. A modo de síntesis, concluyó que, con referencias teóricas más diversas, pero manteniendo, al mismo tiempo, la solvencia técnica que la Economía nos enseña, tendremos una agenda de investigación renovada, que no se limite ni a la vieja cliometría, ni a los estudios de persistencia y que permita dar respuesta a temas relevantes para nuestra región.

La siguiente exposición estuvo a cargo de Henry Willebald quien, además de celebrar el aniversario de AUDHE, destacó la importancia de este tipo de instancia para retomar reflexiones sobre el objeto y al método de la Historia Económica. Para ello, Willebald destacó la utilidad de trabajos como el de Bisin y Federico (2021)<sup>3</sup>, que analizan la transición de la Historia Económica tradicional –asociada a las exposiciones narrativas y cualitativas– a la cliometría o de Diebolt y Haupert (2022),<sup>4</sup> que presentan la relevancia de la cooperación entre la Historia y la Economía para los diferentes abordajes disciplinares. Willebald sostuvo que, en Uruguay, aún existe un camino por recorrer en términos de esta fusión, aunque en ese camino debería acentuarse la importancia de la interdisciplina en la construcción de conocimiento. Recalcó, también, que la identidad de nuestro campo profesional es un aspecto especialmente valorado por otras ramas de las ciencias sociales, aspecto que brinda validación académica en el ámbito intelectual nacional.

Willebald apuntó a la relevancia de integrar a las prácticas disciplinares locales, la historia del pensamiento económico. A diferencia de otros colectivos internacionales, en el caso de Uruguay (sin dejar de mencionar excepciones), se trata de un campo que no se ha integrado fuertemente en la comunidad y, en el futuro, podría conformar una masa crítica valiosa para reflexionar sobre marcos teóricos y problemas abordados.

Los últimos desafíos destacados por Willebald refirieron a la metodología y al rol de las instituciones en la construcción de conocimiento. En el primer caso, enfatizó las dificultades existentes a la hora de elaborar diseños metodológicos rigurosos, aspecto que diferencia a la Historia Económica de otras ciencias sociales, que prestan especial atención a estos temas. Con respecto a lo institucional, señaló la relevancia de considerar las dinámicas institucionales internas de la disciplina y cómo las agendas de investigación muchas veces se vinculan estrechamente con las organizaciones que albergan los grupos de investigación. Por último, en términos internacionales, señaló que uno de los grandes desafíos de la organización refiere a la asunción de nuevos retos en la organización de eventos académicos regionales e internacionales, dado el nivel de maduración, solidez y reconocimiento de los que goza la Asociación.

A su turno, la Prof. Silvana Maubrigades destacó que el recorrido de treinta años no sólo implicaba un largo trayecto de desarrollo disciplinario, sino también de desarrollos personales y profesionales, que hacen a la labor científica y académica de sus miembros. Luego, en su rol de coordinadora de la Maestría en Historia Económica de la Universidad de la República (UdelaR), recordó los primeros pasos del programa de formación, cuando se trabajó arduamente por ganar un lugar en el marco de la Facultad de Ciencias Sociales de la UdelaR. Se trataba de un gran desafío, teniendo en cuenta los escasos antecedentes de la disciplina en el país. No obstante, se supo aprovechar un momento de especial

<sup>3</sup> Véase Bisin, A., y Federico, G. (2021), “Merger or acquisition? An introduction to The Handbook of Historical Economics”, in Bisin, A. y Federico, G. (eds), *The Handbook of historical economics*, Elsevier Academic Press, pp. XV-XXXVIII.

<sup>4</sup> Véase Diebolt, C. y Haupert, M. (2022), “The Role of Cliometrics in History and Economics”, *BloomsburHistory: Theory and Method*, Bloomsbury Publishing, London, 2022.

fermentación de las ciencias sociales, debido a que ellas mismas se encontraban en plena construcción institucional en Uruguay.

Desde su apertura, recordó, la Maestría ha realizado actividades ininterrumpidas, con ediciones nuevas cada tres años. Actualmente, señaló, nos encontramos transitando la novena edición. Cada una, indicó, ha reunido a más de veinticinco estudiantes, demostrando el creciente interés en el campo de estudio. Asimismo, señaló la relevancia de la paridad de género en la matrícula. En términos de formaciones, Maubrigades indicó que los estudiantes han ido cambiando su perfil con el tiempo. Al principio, la gran mayoría provenía del campo de la Historia, posteriormente fueron Economistas (con perfil heterodoxo y no convencional) y, en la actualidad, existe un público diverso, con formación en diferentes disciplinas. Entre estas últimas, se destaca la Licenciatura en Desarrollo, con la que la Historia Económica presenta diálogos profundos en el marco del resto de las formaciones en ciencias sociales del Uruguay. Maubrigades destacó el rol de las nuevas generaciones en la renovación de la agenda de investigación, sobre todo a través de las tesis de finalización del posgrado. Con ellas, se plantean nuevas preguntas y temas, que nutren de mayor apertura a la disciplina. La intervención culminó subrayando el desafío permanente que ha tomado la Historia Económica en el país, para pensar diferentes formas de nutrirse de otras formaciones y romper fronteras disciplinarias en los niveles teóricos y empíricos. Se espera, señaló, que esta sea la impronta que nos continúe distinguiendo en el futuro.

La última intervención fue realizada por el Prof. Svante Prado, que destacó dos grandes tendencias en el desarrollo actual de la disciplina: por un lado, la relevancia de la cliometría y, por otro, el carácter global de los debates. Suecia, a diferencia de América Latina, ha presentado un desarrollo académico disciplinar fuertemente arraigado en el análisis de los procesos nacionales, por sobre la perspectiva internacional. En este sentido, Prado recordó la importancia de la figura de Eli F. Heckscher, uno de los fundadores de la disciplina en su país, quien, durante la primera mitad del siglo XX, introdujo una corriente de análisis basada en la teoría económica y los datos cuantitativos. Esta postura iba a contrapelo de la práctica de los historiadores económicos, que –si bien ganaban espacio, apoyados por los recursos públicos en las universidades– tenían escaso interés en abordajes de la economía y de sus herramientas analíticas.

En este marco, en la visión de Prado, en Suecia la revolución cliométrica de 1960 y 1970, presentó un desarrollo menor. La única excepción fue el Departamento de Historia Económica de la Universidad de Lund. En esta línea, señala, la internacionalización de la producción académica sueca sucedió gradualmente, aunque se aceleró en la década de 1990. Prado destacó, que aún en 2005, el trabajo de Waldenström<sup>5</sup>, mostraba el bajo desempeño de los historiadores económicos suecos, señalando la falta de integración a la comunidad internacional, el predominio de grandes monografías redactadas en idioma sueco y la reticencia para utilizar herramientas y teorías económicas. Desde entonces, la situación ha cambiado drásticamente. El Profesor relató que, en la actualidad, la mayoría de los académicos de la disciplina en Suecia, escribe en inglés, que el estilo de las tesis de doctorado ha consolidado la estructura basada en artículos y que ha crecido enormemente la participación en seminarios y conferencias internacionales. En esta transformación, tuvo un rol relevante la fundación de la Sociedad Europea de Economía Histórica y su revista, *European Review of Economic History*, que planteaba como uno de sus objetivos la promoción de la cliometría en Europa.

En cuanto a la agenda de investigación, Prado señaló que, si bien continúa el interés en los grandes problemas globales, se advierte una creciente preocupación por el estudio de países menos desarrollados, en particular, africanos. Consideró que, probablemente, esta tendencia se establezca, en la medida que cada vez más estudiantes de ese continente acceden a programas de doctorado en Europa y regresan a sus países de origen para practicar la disciplina. Por último, en cuanto a América Latina, el Profesor planteó que la comunidad de Historia Económica ha realizado una gran labor de investigación, incluyendo producción en inglés y colaboraciones con investigadores de otros países. Esto ha despertado un creciente interés de colegas europeos por la región. Culminó, advirtiendo, igualmente, que la existencia de una comunidad muy amplia, que comparte el mismo idioma (rasgo diferente al de Europa) puede llevar a una cultura de repliegue. Por tanto, llamó a mantener los esfuerzos por incorporar el inglés en los debates y en las publicaciones, de modo de continuar tendiendo puentes con académicos de otras latitudes.

<sup>5</sup> Véase Waldenström, D. (2005), “Is Swedish research in economic history internationally integrated?”, *Scandinavian Economic History Review*, 53:2, pp. 50-77.

Asociación  
Uruguaya de  
Historia  
Económica

