



Industrialización y sustitución de importaciones en tiempos del primer batllismo y la primera guerra mundial (Uruguay, 1911-1930) *

Héctor Tajam y Jaime Yaffé **

Instituto de Economía, FCEA, Universidad de la República, Montevideo-Uruguay
jaimeyaffe@adinet.com.uy

Resumen

Hasta los años setenta fue un lugar común de la economía y la historiografía el considerar que la experiencia industrial en el Uruguay, lo mismo en el conjunto latinoamericano, era un fenómeno posterior a la crisis de 1929. Desde los ochenta, numerosos estudios han demostrado la existencia y la importancia de la “industria temprana”, cuyos orígenes se remontan al último cuarto del siglo XIX. En este artículo se estudia el desarrollo de la industria manufacturera uruguaya durante las dos décadas comprendidas entre el inicio de la segunda presidencia de José Batlle y Ordóñez, líder de un movimiento político que hizo de la industrialización uno de sus objetivos principales, y el estallido de la crisis económica internacional, tras pasar por los efectos locales de la Primera Guerra Mundial (PGM) y la crisis de posguerra. Por un lado, se dimensiona la importancia del crecimiento industrial en estos años, evaluando el impacto de la guerra y, especialmente, de las políticas desplegadas por el batllismo, y por otro, se discute el papel la sustitución de importaciones. Entre las principales conclusiones del trabajo se plantea que, si bien este fue un período de crecimiento industrial, el mismo no alcanzó a alterar el carácter esencialmente agroexportador de la economía; la sustitución de importaciones habría jugado un papel menor en el crecimiento industrial del período, sugiriéndose que el mismo debiera explicarse a partir del comportamiento del sector exportador y del mercado interno; la guerra internacional tuvo un efecto ambivalente sobre la industria manufacturera y las políticas industrialistas del batllismo tuvieron severas limitaciones, tanto en su formulación como en sus impactos sobre el proceso económico.

INDUSTRIALIZACION – MODELO AGROEXPORTADOR - URUGUAY

Recibido: 28 de agosto de 2007

Aprobado: 25 de noviembre de 2007

** Héctor Tajam es Economista, Magíster en Economía del Sector Público por el Centro de Investigaciones y Docencia en Economía (CIDE) de México. Jaime Yaffé es Historiador y Politólogo, Profesor de Historia por el Instituto de Profesores Artigas (IPA) de Montevideo y Magíster en Ciencia Política por la Universidad de la República de Montevideo.

Introducción

Durante largo tiempo predominó entre los estudiosos de la historia económica de América Latina la idea de que el desarrollo industrial de la región era un fenómeno que tenía su origen y explicación en la crisis de los años treinta. De allí se derivaba, entre autores de diversas orientaciones, una escasa atención al comportamiento de la industria en épocas anteriores. En su contribución a la *Historia de América Latina* de Cambridge, Colin Lewis decía al respecto: “Tanto los dependentistas como los estructuralistas se inclinaban o bien a pasar por alto el pleno alcance del crecimiento de las actividades de fabricación antes de 1930 o a quitarle importancia”¹.

En Uruguay algunos de los más importantes estudios de largo plazo sobre el proceso económico nacional, producidos antes de la dictadura instaurada en 1973, compartieron esa mirada. Tanto el *Estudio económico y social del Uruguay* de la Comisión Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE)² como *El proceso económico del Uruguay* del Instituto de Economía³, coincidían en una visión de la historia económica del Uruguay que desconocía o minimizaba la importancia del sector industrial anterior a los años treinta. En otros trabajos, como *El desarrollo económico del Uruguay* de Luis Faroppa⁴ y *El desarrollo industrial del Uruguay* de Julio Millot, Carlos Silva y Lindor Silva⁵, se reconocía la importancia de la llamada “industria temprana”, pero no se la estudiaba.

En los años ochenta el asunto de la “industria temprana” fue abordado con mayor atención. Luego de la aparición, a fines de los setenta, de un trabajo colectivo dedicado a la industria de fines del siglo XIX y comienzos del XX⁶, los trabajos de Mario Lamas y Diosma Piotti⁷ y de Raúl Jacob⁸ dedicaron sendos capítulos al estudio del sector en períodos anteriores a 1930. Esos trabajos fijaron el punto de partida para una especificación y profundización de la problemática.

¹ Lewis, Colin (1991); “La industria en América Latina antes de 1930”, en Leslie Bethell (ed.) *Historia de América Latina*, vol. 7, Editorial Crítica, Barcelona, p. 132.

² Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) (1963); *Estudio económico y social del Uruguay*, CECEA, Montevideo.

³ Instituto de Economía (1969); *El proceso económico del Uruguay*, Universidad de la República, Montevideo.

⁴ Faroppa, Luis (1965); *El desarrollo económico del Uruguay. Tentativa de explicación*, CECEA, Montevideo.

⁵ Millot, Julio - Silva, Carlos - Silva, Lindor (1973), *El desarrollo industrial del Uruguay. De la crisis de 1929 a la posguerra*, Instituto de Economía, Montevideo.

⁶ Beretta, Alcides et al (1978); *La industrialización en el Uruguay, 1870-1925*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.

⁷ Lamas, Mario y Piotti, Diosma (1981); *Historia de la industria en el Uruguay 1730-1980*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.

⁸ Jacob, Raúl (1981); *Breve Historia de la Industria en el Uruguay*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1981.

Este reposicionamiento frente a la cuestión industrial en Uruguay, que invitaba a examinar con mayor profundidad la industria temprana, se producía en el contexto de similar reconsideración del asunto entre los latinoamericanistas interesados en el tema. A mediados de los ochenta, en el trabajo antes citado, Colin Lewis formulaba en términos programáticos la nueva orientación de los estudios histórico-económicos: “Ya no es posible presentar 1930 como punto de partida de la fabricación moderna en América Latina. Aunque el proceso de expansión industrial inducido por las exportaciones tenía unos límites definidos claramente, la fabricación moderna en América Latina data de la fase de crecimiento inducido por las exportaciones... La perturbación exógena de 1930 no inició la fabricación...”⁹.

Los estudios de Roberto Cortés Conde¹⁰ y David Rock¹¹ sobre la economía argentina en el período 1870-1930 y el de Warren Dean¹² sobre el caso brasilero en igual período, incluidos en la mencionada colección de Cambridge, aun cuando confirman su lugar subordinado en el contexto de la economía agroexportadora y la nula o escasa significación que la PGM tuvo para su crecimiento, evidencian la preocupación por brindar una consideración específica y evaluar el significado de la industria anterior al *crack* de 1929, así como su importancia desde el punto de vista del gran desarrollo que indudablemente se produciría, en ambos casos, después del primer impacto de la crisis.

A tono con esta tendencia, en Uruguay, sobre la base de los trabajos ya comentados -que Raúl Jacob presentó sistemáticamente en un artículo de 1989 enumerando los avances y déficit de la investigación en el tema hasta ese momento¹³-, en los noventa se avanzó en el conocimiento del tema a través de los trabajos de Luis Bértola¹⁴ por un lado, y de Julio Millot y Magdalena Bertino¹⁵ por otro. A fines de esa década se realizaron estimaciones de las cuentas nacionales para largos períodos sobre los que no se contaba más que con aproximaciones extremadamente débiles. Desde entonces, por primera vez se dispone de estimaciones confiables de series continuas de producto total y sectorial que permiten

⁹ Lewis, Colin (1991); p. 278.

¹⁰ Cortés Conde, Roberto (1992); “El crecimiento de la economía argentina, c. 1870-1914”, en Leslie Bethell (ed.) *Historia de América Latina*, vol. 10, Editorial Crítica, Barcelona.

¹¹ Rock, David (1992); “Argentina en 1914: las pampas, el interior y Buenos Aires” y “Argentina de la Primera Guerra Mundial a la Revolución de 1930”, en Leslie Bethell (ed.) *Historia de América Latina*, vol. 10, Editorial Crítica, Barcelona.

¹² Dean, Warren (1992); “La economía brasileña, 1870-1930”, en Leslie Bethell (ed.) *Historia de América Latina*, vol. 10, Editorial Crítica, Barcelona.

¹³ Jacob, Raúl (1989); “La industria temprana en Uruguay. Crónica de un debate nunca realizado”, en Martín Buxedas y Raúl Jacob *Industria uruguaya: dos perspectivas*, Fundación de Cultura Universitaria - CIEDUR, Montevideo.

¹⁴ Bértola, Luis (1991); *La industria manufacturera uruguaya (1913-1961). Un enfoque sectorial*, CIEDUR-FCS, Montevideo; Bértola, Luis (2000); “Primer batllismo: reflexiones sobre el crecimiento, la crisis y la guerra”, en *Ensayos de Historia Económica*, Ediciones Trilce, Montevideo.

¹⁵ Millot, Julio y Bertino, Magdalena (1996); *Historia económica del Uruguay*, Tomo II, Instituto de Economía – Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.

registrar la evolución de la producción industrial en conjunto y por ramas desde el último tercio del siglo XIX. Con estas bases de datos, de las que no dispusieron la mayoría de quienes estudiaron el tema con anterioridad, existen condiciones para -y parece pertinente hacerlo- volver a examinar la cuestión de la industria temprana.

En particular, en este artículo nos interesa considerar dos asuntos en relación al tema. En primer lugar nos proponemos cuantificar el crecimiento de la industria y evaluar su impacto sobre la estructura económica nacional en las décadas comprendidas entre el inicio de la segunda presidencia de José Batlle y Ordóñez, líder de un movimiento político que hizo de la industrialización uno de sus objetivos principales, en los prolegómenos del estallido de la PGM, por un lado; y el estallido de la crisis económica internacional, por otro. Para ello, luego de registrar el ritmo y los momentos del crecimiento del producto manufacturero, observamos la trayectoria del grado de industrialización de la economía y evaluamos los impactos del *shock* externo iniciado en 1914 y los resultados de las políticas industriales impulsadas desde el gobierno por el batllismo. En segundo lugar, queremos evaluar el papel jugado por la sustitución de importaciones como probable explicación del comportamiento del sector. Para ello observamos la evolución del coeficiente de importaciones y comparamos la trayectoria de la producción y las importaciones de bienes de consumo.

Desempeño manufacturero, guerra mundial y política industrial

Crecimiento industrial y grado de industrialización

El crecimiento industrial es condición necesaria pero no suficiente para la industrialización. Para que ésta se produzca el sector industrial debe crecer a un ritmo superior al del resto de los sectores de la economía, de tal forma que aumente su participación porcentual en el producto total. La combinación de ambos factores -la participación relativa del sector en la estructura del producto total y el ritmo de crecimiento del sector- permite calcular la incidencia sectorial de la industria en el crecimiento global de la economía y así evaluar la existencia y grado de la industrialización.

El Cuadro 1 muestra la evolución de la estructura económica uruguaya entre 1900 y 1930 y las tasas de crecimiento, globales y sectoriales.

Cuadro 1: Estructura productiva y crecimiento sectorial (1900-1930)

Período	Total	Pecuario	Manufactura	Construcción	Resto
Estructura (%)					
1900	100	54.6	13.8	4.7	26.9
1911	100	36.3	18.5	14.3	30.9
1920	100	45.7	16.0	6.1	32.2
1930	100	33.4	16.5	8.7	41.4
Tasas de Crecimiento (a.a.)					
1900-11	3.6	1.4	5.7	11.9	4.1
1911-30	3.3	2.1	3.5	0.6	5.9
1911-20	0.5	-0.7	2.3	-6.7	3.9
1920-30	6.0	4.6	4.5	7.6	7.7

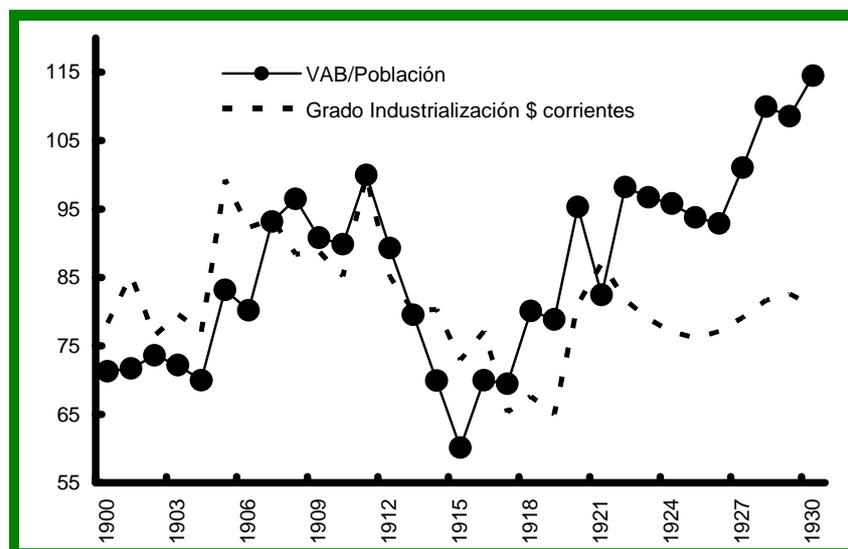
Fuente: Bertino, Magdalena y Tajam, Héctor (1999); *El PBI de Uruguay 1900-1955*, Instituto de Economía.

Estos datos muestran algunas modificaciones en la estructura productiva, pero no un cambio estructural significativo en favor de la industria, en particular entre 1911 y 1930. Considerando en conjunto las tres primeras décadas del siglo XX, la participación de la producción pecuaria cae significativamente aunque continúa siendo el sector principal; los sectores que aumentan su peso porcentual en desmedro del sector pecuario son: la industria, la construcción, y los que se agrupan en otros (agricultura, transporte y otros servicios). El crecimiento manufacturero fue constante aunque se enlenteció a partir de la segunda década: 5.7% a.a. entre 1900 y 1911, 2.3% a.a. entre 1911 y 1920, y 4,5% entre 1920 y 1930. Durante las dos décadas comprendidas entre 1911 y 1930, la participación relativa de la industria manufacturera cayó, aunque sin retroceder hasta el grado de industrialización de 1900.

En el Gráfico 1, para el mismo período, se observa la trayectoria del grado de industrialización de la economía y de la producción manufacturera por habitante tomando el año 1911 como punto de referencia. El producto manufacturero por habitante creció hasta 1911 para luego caer en forma pronunciada entre 1911 y 1915. Desde entonces inicia la recuperación. Recién en 1927 se alcanzó el nivel de 1911. La evolución del grado de industrialización es similar a la de la producción hasta 1921. Desde entonces, el crecimiento industrial fue menor que el de la economía en su conjunto. Hacia 1930 el grado de industrialización es levemente superior al de 1900 pero menor al de 1911, aunque la disponibilidad de

bienes manufacturados en relación a la población había crecido considerablemente, como lo evidencia la trayectoria del valor agregado manufacturero por habitante.

Gráfico 1: Valor agregado manufacturero y grado de industrialización (1900-1930) (Índices: 1911=100)



Fuentes: Bertino, Magdalena y Tajam, Héctor (1999); Pellegrino (2000); *Estimación de la población uruguaya 1885-1963*, Programa de Población de la Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo.

En esos años el país experimentó un explosivo crecimiento demográfico (pasó de aproximadamente un millón de habitantes en 1908 a aproximadamente un millón setecientos mil en 1930). El hecho de que la manufactura haya logrado acompañar y superar, aunque moderadamente, este importante aumento de la población, evidencia un comportamiento dinámico, aunque insuficiente para provocar un cambio en la participación relativa del sector en la economía. La contribución del sector pecuario cayó pero otros sectores tuvieron desempeños superiores al de la manufactura.

A partir de los datos del Cuadro 1 se pueden observar algunas diferencias en la dinámica económica entre las dos décadas comprendidas dentro del período 1911-1930, tanto en cuanto al comportamiento de la industria manufacturera como al de la economía en general. Entre 1911-1920 hubo estancamiento a nivel general, a pesar de que fue un momento de buen desempeño exportador. El disímil comportamiento de la industria manufacturera durante esa década se explica por la importancia que en ella tenía la producción frigorífica orientada al mercado externo. En cambio, entre 1920 y 1930 se produjo un gran crecimiento, que la producción manufacturera acompañó, aunque a menor ritmo que el total. Si bien esta fue una época de sostenido aumento de las exportaciones, el aumento de la demanda interna, impulsada por el

crecimiento de la población y del salario real¹⁶, también contribuyó a ese crecimiento sectorial impulsando la producción de las ramas manufactureras no exportadoras.

En el Cuadro 2 se observa que a partir de 1911 se detuvo el aumento de la participación de la industria para el mercado interno que se venía registrando desde las últimas décadas del siglo XIX, adquiriendo un peso creciente la industria exportadora (carne), en particular desde 1915 en una coyuntura de demanda externa muy favorable por efecto del estallido de la PGM. Luego, a partir de 1920 la tendencia se invirtió, pero sin ocasionar cambios estructurales importantes para el final del período.

Cuadro 2: Estructura de la producción industrial por ramas (%)

Año	Alimentos, bebidas y tabaco		Textil	Madera	Papel	Imprenta	Minerales no metálicos	Otros
	Total	Sólo carne						
1900	65.4	37.5	1.8	19.2	1.2	6.1	3.1	3.2
1911	43.3	18.2	9.8	27.2	2.4	7.5	7.1	2.7
1915	70.5	37.1	3.4	8.2	3.1	8.1	2.7	4.1
1920	66.6	30.9	5.3	12.4	0.5	4.8	7.1	3.3
1925	53.7	24.8	7.2	21.1	2.1	4.6	8.6	2.7
1930	54.5	25.1	5.6	15.6	1.9	4.1	16.2	2.1

Fuente: Bertino, Magdalena y Tajam, Héctor (1999).

En resumen, aunque hacia 1930 -a pesar de un importante crecimiento del volumen de producción- la industria manufacturera no había modificado sustancialmente su participación en el producto total con respecto a los niveles de principios de siglo, la estructura interna del sector había experimentado importantes modificaciones. Después de la PGM, las ramas vinculadas a la alimentación, donde predominaban la industria de la carne y la molinera, mostraron un crecimiento más lento que el conjunto de la industria manufacturera, al tiempo que se constata una fuerte dinámica en el crecimiento de ciertas actividades sustitutivas de importaciones y, especialmente, en la rama de los minerales no metálicos, arrastrada por el auge de la industria de la construcción. Esta disparidad de situaciones determinó un retroceso relativo de la industria de la alimentación, donde predominaba la industria frigorífica para la exportación, en la estructura del sector manufacturero, y un avance de la producción para el mercado interno. La economía uruguaya no había cambiado su carácter agro-exportador pero se había concretado una

¹⁶ A partir de las estimaciones de Bértola, Calicchio, Camou y Porcile, puede calcularse la tasa de crecimiento del salario real entre 1911 y 1920 en un 4% a.a. Ver: Bértola, Luis - Calicchio, Leonardo - Camou, María - Porcile,

diversificación productiva que sentó algunas de las bases sobre las que se desplegaría el desarrollo industrial en las décadas siguientes.

El impacto de la Guerra y los resultados de las políticas industriales

¿Qué papel puede atribuirse a la PGM en el crecimiento industrial verificado en estos años? En un primer momento, la guerra provocó dificultades para la colocación de productos exportables y para el abastecimiento tanto de bienes de consumo como de insumos para la industria. Esto dio lugar a una caída del nivel de actividad que sin embargo abrió, al mismo tiempo, un espacio de mercado doméstico insatisfecho, una oportunidad para el desarrollo de la industria sustitutiva. Dicho de otra forma, el efecto contención de las importaciones propio de la guerra habría tenido dos impactos simultáneos de signo contrario: retracción del nivel de actividad y apertura de un espacio para la sustitución.

En un segundo momento, se inició la recuperación de las exportaciones por efecto de la importante demanda de alimentos que la propia guerra generó, en virtud de la necesidad de abastecer a los ejércitos en lucha y a las poblaciones civiles cuya demanda no podía ser satisfecha por la producción de las economías en guerra. Los países que, como Uruguay y Argentina, tenían un perfil exportador centrado en la oferta de este tipo de bienes, se beneficiaron de esta demanda adicional y así pudieron ingresar en una fase de recuperación posterior al *shock* inicial.

El aumento del ingreso nacional por esta vía coadyuvó a la recuperación de la demanda interna, así como la de la capacidad importadora. La industria pudo obtener las divisas necesarias para adquirir, no sin dificultades, los insumos y materias primas necesarias para comenzar a satisfacer un mercado interno que no podía acceder a los bienes de consumo que antes se importaban. La industria manufacturera nacional comenzó así a ocupar el espacio generado por la contracción de las importaciones de estos bienes. De esta forma, en los primeros años de la posguerra, la convergencia del desempeño exportador y la sustitución de importaciones –cuya dimensión y efectos consideramos en detalle en el siguiente apartado– habrían empujado el crecimiento industrial hasta alcanzar los niveles productivos de preguerra.

Si la contracción importadora generada por el estallido de la PGM generó una demanda insatisfecha que la industria orientada al mercado interno pudo aprovechar, ¿qué papel puede asignarse a la política económica desplegada por los gobiernos batllistas antes y después de la guerra?

Gabriel (1999); *Southern Cone Real Wages Compared: a Purchasing Power Parity Approach to Convergence and Divergence Trends, 1870-1996*, DT44, Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo.

Los instrumentos más empleados para la promoción industrial continuaron siendo los relacionados con los aranceles aduaneros, tanto para recargar los derechos que pagaban los productos importados competitivos con los nacionales, como para facilitar la adquisición de materias primas, insumos y maquinaria con destino a la fabricación nacional¹⁷. La base de los porcentajes de imposición era la Ley General de Aduanas de 1888, que establecía una categoría máxima de 51%. Para las materias primas se modificaron por ley en 1912. Para los artículos de consumo no hubo modificaciones generales hasta 1923. De tal forma que las leyes de Materias Primas y de Reaforos, aprobadas en 1912 y 1923 respectivamente, merecen un análisis especial.

La primera rigió específicamente para el tipo de bienes al que su nombre alude, sin afectar los aranceles establecidos para los bienes de consumo. Concedía la exoneración o la disminución de los derechos de importación sobre una lista de artículos cuando fueran importados “para aplicaciones industriales”, y anunciaba que el Poder Ejecutivo confeccionaría una sección especial de tarifas bajo el título de “Materias Primas”. Además de los artículos exonerados (metales en bruto y otras materias primas e insumos químicos), establecía derechos que iban de 5% a 25%. En la categoría de 5% se concentraba una larga lista de insumos industriales de origen químico. Fue reglamentada el 16 de febrero de 1913, incorporándose la Sección Materias Primas anunciada. Se produjo un importante incremento del número de artículos, incluidos especialmente entre los más favorecidos aquellos totalmente exonerados y los que debían pagar solamente 5%, que pasaron de aproximadamente 100 a 200. En las categorías de 20 o 25 % quedaron comprendidos pocos artículos, en general insumos muy elaborados, correspondientes a las fases finales de elaboración industrial o al envasado. La ley establecía que las rebajas otorgadas sobre la importación de cada artículo, regirían hasta tanto no se solicitara la protección del Estado para su producción interna, en cuyo caso se restablecerían los derechos derogados. Aunque no es posible medir las consecuencias inmediatas de la ley sobre la inversión industrial, en virtud de su cercanía con el comienzo de la PGM y la restricción de importaciones que entonces se produjo, se puede suponer su importancia por la cantidad de insumos industriales cuya importación se abarató fuertemente.

La segunda norma mencionada dio inicio a un proceso de reaforo que se extendió hasta 1929. La Tarifa de Aduanas de Uruguay era de régimen mixto, de derechos específicos y de derechos *ad valorem*, con

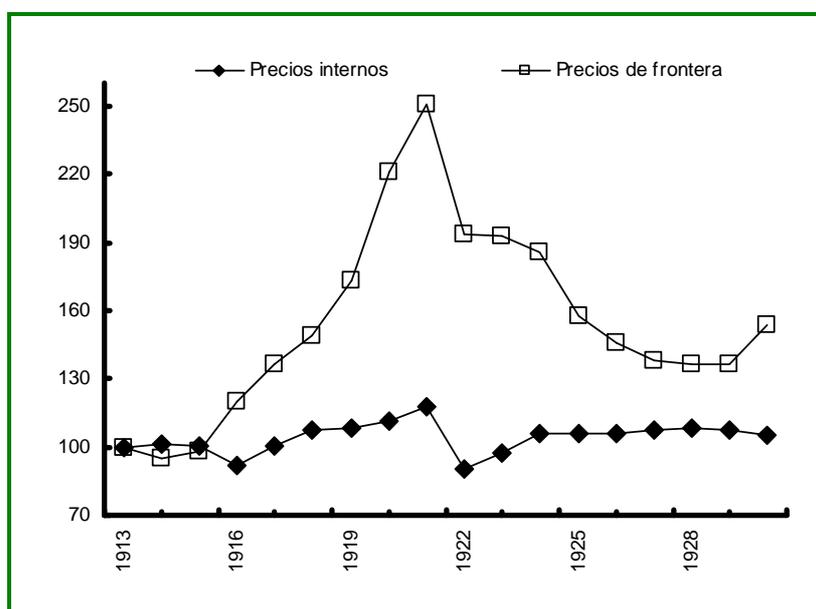
¹⁷ Sin afectar el predominio de los primeros, a estas medidas de corte proteccionista se agregaron otros alicientes a la promoción industrial, como privilegios industriales y franquicias para alentar la instalación de nuevas plantas, aplicación de beneficios de *drawback* y “admisión temporaria” a la industria exportadora y otras medidas complementarias de tipo financiero, técnico y energético.

predominio de éstos últimos. Sobre casi 5 mil artículos, un poco más de 200 estaban gravados con derechos específicos. Estos se concentraban en la Sección Almacén (alimentos, bebidas, tabacos) -que en 1922 representó 25% del total de las importaciones- y en importantes rubros como combustibles, hierro y papel. Esto quiere decir que buena parte de los alimentos, de insumos importantes y de los principales productos textiles, por estar gravados con impuestos específicos, quedaron fuera del aumento tarifario, y por lo tanto de la protección que el mismo implicaba, ya que éste se limitó al ajuste de aforos. La protección nominal sin duda aumentó, en la medida que se incrementaron los aforos, con resultados dispares según las secciones de la Tarifa de Avalúos. Sin embargo, las importaciones tuvieron un repunte a partir de 1924, que coincidió además con un aumento de la producción y del consumo interno. Probablemente el efecto más relevante del reaforo haya sido el aumento de las rentas de aduanas para sostener el fisco, objetivo explícitamente declarado en la fundamentación con que el Poder Ejecutivo remitió la ley al Parlamento.

El Gráfico 2 muestra la evolución de los precios internos de los bienes manufacturados y de los precios internacionales de dichos bienes expresados en moneda nacional (precios de frontera)¹⁸. Este gráfico evidencia cómo la oscilación de los precios internacionales durante el período volvía inoperantes, desde el punto de vista de la protección, el cobro de derechos en base a aforos fijos. Resulta elocuente observar que los precios de frontera crecieron una vez y media entre 1913 y 1921 mientras los precios internos solamente aumentaban 12%. A partir de 1922, con el efecto combinado de la caída de los precios internacionales y la apreciación del peso, los precios de frontera iniciaron un abrupto descenso que, en 1928, significaba 50% y que redujo la diferencia con los precios internos al nivel de 1917.

¹⁸ Para el cálculo en moneda nacional de los precios de frontera y de los precios internos nos basamos en: los precios internacionales de los bienes manufacturados de Grilli, Enzo - Cheng Yang (1988); Maw "Primary Commodity Prices, Manufactured Goods Prices, and the Terms of Trade of Developing Countries: What the Long Run Shows", en *The World Bank Economic Review*, vol. 2, nro. 1, January, The World Bank, Washington; el tipo de cambio del dólar de Banco de la República Oriental del Uruguay *Sinopsis económica y financiera*, Montevideo, 1933; y los precios implícitos en el Valor Agregado de la industria manufacturera de Bertino, Magdalena y Tajam, Héctor (1999).

Gráfico 2: Precios internos e internacionales (1913-1930) (Índices 1913 = 100)



Fuentes: Bertino, Magdalena y Tajam, Héctor (1999); Grilli, Enzo y Cheng Yang, Maw (1988); BROU (1933).

En el período de alza de los precios de los artículos importados, los aforos existentes perdieron todo efecto protector, pues la magnitud de la suba de sus precios hacía muy difícil la competitividad. Por el contrario, en el período de baja de precios, los derechos cobrados según los aforos conquistaron importancia, pero la disminución de los precios, ya sea por su abaratamiento internacional o por valorización del peso, los hacía más competitivos con los nacionales. De hecho, todas las importaciones, en sus diferentes tipos, aumentaron a partir de 1922. Esta evolución contiene una clara manifestación de la alta elasticidad de las importaciones al aumento del PBI (que creció a gran ritmo a partir de 1921), lo que refleja la dependencia de insumos y materias primas extranjeros y el importante aumento de la demanda doméstica, que alcanzó para sostener la producción interna y el aumento del consumo importado.

La política industrialista del batllismo se mantuvo dentro de los límites que le impuso su propia concepción en materia monetaria y cambiaria. En la segunda mitad de los veinte, pese a denunciar políticas de “*dumping cambiario*”¹⁹ practicadas por varios países europeos, nadie concebía en el país que se pudiera hacer lo mismo, esto es, hacer política monetaria y cambiaria. Los instrumentos de la protección siguieron siendo básicamente arancelarios. Los dirigentes batllistas tuvieron la obsesión de la diversificación

¹⁹ Los contemporáneos utilizaban la expresión *dumping cambiario* para referirse, entre otras situaciones, al uso de instrumentos cambiarios para favorecer la competitividad de la producción nacional. Le asignaban un sentido evidentemente más extensivo que el que tiene actualmente, limitado, con el mismo fin, a la concesión de subsidios directos a los productores.

productiva, y en ese marco, el desarrollo industrial fue uno de sus proyectos más anunciados y perseguidos, pero las políticas de protección y promoción industrial se movieron, como es lógico, dentro de los límites impuestos por la realidad (las restricciones fiscales, la acción de grupos de interés) y por las ideas económicas de los propios gobernantes. Seguramente, se pensaba en recuperar la paridad del peso de preguerra, manteniendo la tendencia a la apreciación que se inició en los años veinte. El resultado fue, como vimos, magro: la industria creció pero el país no avanzó en su grado de industrialización.

La sustitución de importaciones

Una estimación de la sustitución

Obviamente, no todo crecimiento industrial con destino al consumo interno constituye por sí mismo un fenómeno de sustitución, ni toda caída de las importaciones refleja un proceso de ese tipo. En ciertos casos, puede tratarse de una contención de importaciones, fenómeno de naturaleza diferente²⁰. Para que haya sustitución, suponiendo un nivel de consumo estable, deben verificarse dos procesos simultáneos: caída de las importaciones y crecimiento de la producción doméstica en los mismos rubros. En contextos de crecimiento del consumo acompañados de expansión importadora, el proceso sustitutivo se verifica cuando el crecimiento de la producción doméstica es superior al de las importaciones de los mismos bienes o grupos de bienes.

En el ya mencionado estudio de la CIDE la sustitución era señalada como un fenómeno posterior a 1930: “la crisis de los 30 obligó al país a replegarse hacia adentro:... comenzó el proceso de sustitución de importaciones...”²¹. Sin embargo, como se dijo en la Introducción de este artículo, los estudios históricos han evidenciado la presencia del fenómeno sustitutivo con varias décadas de antelación a esta crisis. Aplicando el mismo ejercicio de simulación que se utilizó en el estudio de la CIDE, podemos estimar la presencia y la magnitud de este fenómeno entre 1911 y 1930²².

²⁰ La contención implica una reducción de las importaciones no acompañada de un aumento correspondiente de la producción interna de los mismos bienes o similares (justamente lo que define a la sustitución).

²¹ CIDE, ob.cit., pp. 15 y 16.

²² A partir del coeficiente de importaciones sobre la oferta total de bienes (PBI+M) de un año base, se supone invariable dicho coeficiente en el año final del período estudiado y se calcula cuál hubiera sido su monto (importaciones simuladas). La diferencia entre éste y el de las importaciones realmente realizadas (importaciones efectivas) se denomina “efecto sustitución en las importaciones de bienes” (ESI). Para ponderar la importancia relativa de la sustitución así estimada, el ESI puede expresarse también como el porcentaje que surge del cociente entre: la diferencia entre las importaciones simuladas y las efectivas por un lado, y las primeras por el otro. CIDE, ob.cit., p. II-153.

De acuerdo a estos resultados (Cuadro 3), las importaciones efectivamente realizadas en 1930 fueron un 27% menos que el monto que hubieran alcanzado de haberse mantenido la misma relación importaciones/oferta total de bienes de 1911. Si esta diferencia puede atribuirse a la sustitución de productos importados por producción interna, entonces este fenómeno ya tenía una importante presencia en las dos décadas anteriores al año treinta.

Cuadro 3: Estimación de la sustitución de importaciones (1911-1930). (Millones de pesos de 1961)

	1911	1930
Coefficiente de importación (%)	40.5	29.5
Importaciones simuladas (\$)		4209
Importaciones efectivas (\$)	2675	3062
ESI (\$)		1147
ESI (%)		27.2

Fuentes: CIDE, ob.cit.; Bertino, Magdalena y Tajam, Héctor (1999).

El cálculo anual de este indicador²³ (Cuadro 4) muestra que la reducción del peso de las importaciones, con su contrapartida de aumento del ESI, se produjo entre 1911 y 1920; estancándose desde entonces hasta el final del período.

Cuadro 4: Estimación anual de la sustitución de importaciones (1911-1930)

Años	% de M/(PBI+M)	ESI Anual %	ESI Acumulado	Años	% de M/(PBI+M)	ESI Anual %	ESI Acumulado
1911	40.5	0		1921	34.7	-18.5	9.6
1912	39.6	2.2	2.2	1922	30.3	12.5	22.1
1913	36.9	6.8	9.0	1923	30.3	0	22.1
1914	36.4	1.4	10.4	1924	31.3	-3.1	19.0
1915	34.4	5.6	16.0	1925	31.6	-1.0	18.0
1916	33.2	3.3	19.3	1926	32.8	-3.9	14.1
1917	37.1	-11.6	7.7	1927	32.4	1.4	15.5
1918	30.8	16.9	24.6	1928	31.7	2.0	17.5
1919	34.2	-10.9	13.7	1929	32.5	-2.5	15.0
1920	29.2	14.4	28.1	1930	29.5	9.4	24.4

Fuentes: Bertino, Magdalena y Tajam, Héctor (1999).; Tajam, Héctor (2000); *El sector externo en el Uruguay 1911-1930*, DT 9/00, Instituto de Economía, Montevideo; Baptista, Belén y Bértola, Luis (1999); “Indicadores de Comercio Exterior”, ponencia presentada en las *Segundas Jornadas de Historia Económica*, AUDHE, Montevideo.

²³ Se calcula de la misma forma, pero cambiando el supuesto de permanencia del coeficiente de importación para cada año respecto del anterior.

Ahora bien ¿cuál fue la incidencia de la sustitución en el crecimiento de la industria manufacturera en estos años? Para acercarnos a esta cuestión, hemos estimado, bajo ciertos supuestos, el posible aporte de la sustitución de importaciones a la tasa de crecimiento del total del producto manufacturero y de cada una de sus ramas orientadas al mercado interno (Cuadro 5)²⁴. Como resultado de esta estimación, puede decirse que el aporte de la sustitución de importaciones al crecimiento total de la industria manufacturera entre 1911 y 1930 fue muy bajo: se ubicaría en un 15%, esto es el 0,4% del 2,9% a.a. al que creció la industria manufacturera entre esos años. En algunas ramas (bebidas, vino, textil) el aporte de la sustitución fue superior al 50%; vale decir que más de la mitad del aumento de la producción puede explicarse por la sustitución de importaciones de esos bienes. En otras ramas (harinas, panificación, cerveza, imprenta) la incidencia es menor al 10%, por lo que su crecimiento no puede explicarse a partir de la sustitución.

Como dijimos anteriormente, la contención de importaciones no es sinónimo de sustitución. El ESI, dado que se basa en el coeficiente de importaciones, no distingue ambos fenómenos. Por otra parte, una caída del ESI puede estar dada por un crecimiento de la industria para el mercado interno que procesa materias primas importadas. Por ejemplo, el estancamiento observado en el ESI durante los años veinte no necesariamente implica que haya habido un descenso de la sustitución. Podría responder al crecimiento de ramas manufactureras orientadas al mercado interno y al mismo tiempo procesadoras de insumos importados. Por ello a continuación estudiamos más detenidamente la evolución de la producción industrial para el mercado interno según el origen de la materia prima procesada.

²⁴ Para calcular el posible aporte de la sustitución del consumo importado al crecimiento del producto se supone que la disminución de las importaciones estimada a través del ESI fue cubierta en su totalidad por el aumento de la producción interna. En otras palabras, no estamos considerando la hipótesis de que el descenso de las importaciones se haya debido parcial o totalmente a una caída del consumo.

Cuadro 5: Estimación del aporte de la sustitución al crecimiento manufacturero (1911-1930) (Tasas a.a.)

Ramas	Crecimiento Manufacturero	Sin ESI	Aporte del ESI a la tasa de crecimiento manufacturero	
			Diferencia	en %
TOTAL	2.9	2.5	0.4	15.0
Harina	4.3	4.2	0.1	1.7
Pan, Fid, Confit.	5.9	5.5	0.4	6.6
Bebidas	6.1	2.3	3.8	62.7
Vino	6.9	0.4	6.5	94.5
Cerveza	5.3	5.2	0.2	2.9
Tabaco	2.4	2.4	0.0	0.0
Textil	3.4	0.9	2.5	73.5
Textil algodón	4.7	0.0	4.7	100.0
Textil lana	2.7	2.0	0.7	25.9
Imprenta	3.8	3.5	0.3	8.2
Min. No Metal.	7.7	4.9	2.8	36.2

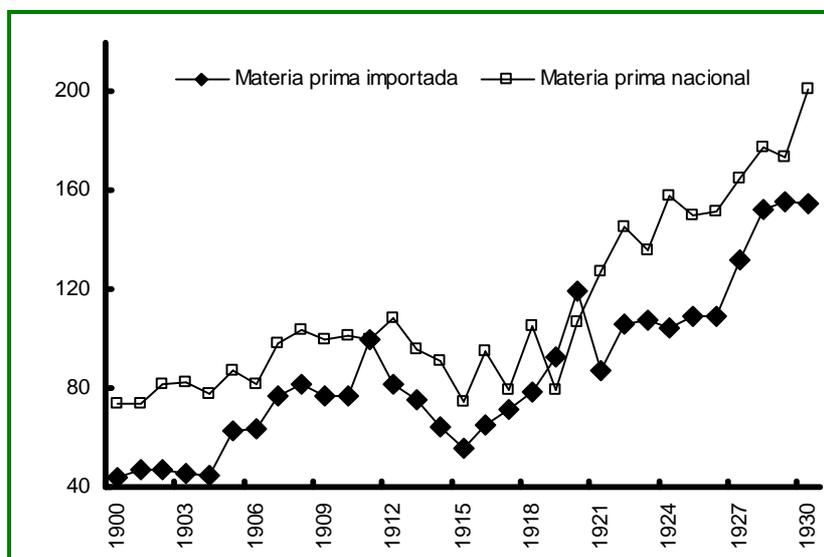
Fuentes: Bertino, Magdalena y Tajam, Héctor (1999); Dirección General de Estadística, *Anuarios Estadísticos*, Montevideo, 1912-1931.

La producción

A lo largo del período 1911-1930, la industria manufacturera creció y en ese crecimiento tuvieron un papel destacado las ramas orientadas al mercado interno. Consideradas en conjunto, el desempeño de estas ramas muestra un ciclo de caída (1911-1915), recuperación (1916-1920) y crecimiento (1921-1930). Como señalamos anteriormente, el aporte de la sustitución al crecimiento manufacturero habría sido moderado, alcanzando apenas un 15% de la tasa total. Por tanto, el crecimiento del mercado interno que se produjo en esos años, habría sido parcialmente cubierto por el incremento de la producción nacional, sin que ello implicase una reducción significativa de las importaciones.

Como se dijo, el estancamiento del coeficiente de importaciones (la detención de su caída) desde 1918, podría explicarse por el propio desarrollo de la industria manufacturera orientada al mercado interno, en el caso de que las ramas que crecen fueran las procesadoras de materia prima importada. En el Gráfico 2 se observa que la transformación de materias primas importadas, que venía creciendo desde el novecientos, tuvo un prolongado estancamiento entre 1911 y 1926. La producción de manufacturas para el mercado interno procesando materias primas nacionales también evidencia un estancamiento, entre 1909 y 1920, pero de allí en adelante es el principal componente de la recuperación. Debe descartarse entonces que el estancamiento del ESI se deba al mayor crecimiento de la industria manufacturera para el mercado interno procesadora de materia prima importada.

Gráfico 3: Producción manufactura para el mercado interno según origen de la materia prima (1911-1930) (Índices 1911=100)



Fuente: Bertino, Magdalena y Tajam, Héctor (1999).

La clasificación en función del origen de la materia prima presenta una limitación para el estudio del fenómeno sustitutivo: al integrar a todas las producciones con materia prima nacional no discrimina entre las que efectivamente debían enfrentar la competencia extranjera y aquellas que, dado el nivel tecnológico de la época y por la característica de su productividad física natural, gozaban de amplias ventajas comparativas. En estos casos no preexistía un consumo de bienes importados a sustituir. Por ello estimamos el valor agregado de la producción manufacturera para el mercado interno con materia prima nacional que enfrentaba competencia externa en el mercado interno (esto es el total de esa producción menos los rubros cárnico y lácteo). El Cuadro 6 presenta los resultados de esta estimación

Cuadro 6: Desempeño de la industria manufacturera (1911-1930) según mercado de destino, origen de la materia prima y exposición a la competencia externa (Tasas a.a.)

Períodos	PBI	Ind. Man.	Mercado	Mercado Interno				
				Total	M. Prima importada	Materia Prima Nacional		
						Total	c/comp.	s/comp.
1911-30	3,3	2,9	3,7	2,8	2,2	3,7	4,9	2,7
1911-20	0,5	1,5	1,9	1,5	1,9	0,7	4,3	-2,7
1920-30	6,0	4,1	5,3	4,0	2,5	6,5	5,5	7,8
1900-30	3,4	3,7	2,6	3,8	4,2	3,4	5,0	2,2

Fuente: Bertino, Magdalena y Tajam, Héctor (1999).

De esta información surge que entre 1911 y 1930 la industria manufacturera procesadora de materia prima nacional orientada al mercado interno que enfrentaba competencia extranjera, tuvo un desempeño superior: 4.9% a.a. frente al 2.7% a.a. de la que no enfrentaban competencia extranjera. Si la manufactura que creció fue la que competía con bienes importados, entonces lo debió hacer en base a la sustitución de esos bienes para cuya adquisición existieron fuertes restricciones durante la guerra y la inmediata posguerra. La industria local ocupó entonces la demanda no satisfecha por los bienes de consumo importados.

Lo que resulta paradójico es que en el subperíodo 1911-1920 la industria manufacturera procesadora de materias primas importadas tuvo un mejor desempeño que la procesadora de materia prima nacional (1.9% y 0.7% promedio anual respectivamente) cuando existían serias limitaciones a la importación que afectaban el normal suministro de insumos y materias primas. ¿Cómo puede ser que las mismas restricciones a la importación de bienes de consumo que permiten explicar el crecimiento de la industria local, no hayan afectado también sus posibilidades de desarrollo siendo que dependía de las importaciones para funcionar? Por el momento sólo podemos apuntar que, como veremos a continuación, las importaciones de materias primas tuvieron una recuperación más rápida que las de bienes de consumo.

Las importaciones

En el año 1930, el volumen físico del total de las importaciones de bienes de consumo (bebidas, tabaco, alimentos, textil, vestimenta, calzado, y otros), y materias primas había aumentado 28% con respecto al del año 1911 (Cuadro 7). Sin embargo, la tendencia fue descendente hasta 1922. Este descenso podría explicarse por una caída del consumo y/o por la sustitución de bienes importados por productos nacionales. No obstante, la producción manufacturera creció a un ritmo muy lento hasta 1920, lo que estaría en contradicción con la hipótesis de la sustitución en el primer subperíodo (1911-20) cuando las importaciones descendieron en mayor grado. Si sólo se considera la producción de bienes con materia prima nacional que enfrentan la competencia del exterior (esto es, excluyendo carne y leche), ésta presenta un ritmo de crecimiento de 4,4% a.a. hasta 1920.

En el segundo subperíodo (1920-1930) el producto manufacturero experimentó un gran crecimiento (5.5% a.a.) que no fue acompañado por una caída de las importaciones de bienes de consumo. Por tanto, ese crecimiento no puede imputarse a la sustitución. La ausencia de la barrera de protección adicional que había significado la guerra y la crisis de posguerra, supuso una mayor exposición a la competencia extranjera. De allí que las importaciones se recuperaran. El crecimiento manufacturero se basó, entonces,

en la ampliación de la demanda interna, que dio margen para el crecimiento tanto del consumo nacional como del importado.

La evolución de las importaciones es consistente con las del ESI y la producción industrial antes consideradas. El ESI también muestra dos períodos, uno de crecimiento hasta 1920 (que significaría la posibilidad de la sustitución), y otro de estancamiento sin reversión desde 1921 hasta 1930. Por su parte, la producción manufacturera con destino al mercado interno cayó hasta 1915, y creció desde entonces superando ampliamente el nivel de 1911 desde 1922. Para precisar en qué rubros se produjo la sustitución cotejemos el comportamiento de las importaciones y de la producción de bienes de consumo a partir de la información sintetizada en el Cuadro 7.

Cuadro 7: Importaciones por rubros (1911-1930) (Índices: 1911=100)

Volumen físico					
	1911	1915	1920	1925	1930
Bebidas	100	55	35	50	25
Tabaco	100	100	92	123	173
Alimentos	100	84	114	198	204
Textil	100	75	102	91	80
Vestimenta	100	57	66	88	29
Calzado	100	47	9	100	106
Varios	100	98	102	170	188
Subtotal Bienes de Consumo	100	78	98	133	128
Materias Primas	100	63	87	131	106
Combustibles	100	109	238	304	628
Por habitante					
Bienes de Consumo	100	71	81	98	85
Materias Primas	100	57	72	96	70
Combustibles	100	97	197	224	415

Fuentes: Dirección General de Estadística, ob.cit.; Bertino, Magdalena y Tajam, Héctor (1999).

La sustitución en las bebidas continuó en el curso de nuestro período, en particular del vino y aguardientes. Entre 1911 y 1930, su importación disminuyó en grandes proporciones, mientras la producción creció a 6% anual. El posible aporte de la sustitución del consumo importado al crecimiento del producto, en el caso de las bebidas, habría significado el 63% del aumento de la producción en 1911-1930 (Cuadro 5).

En el caso del tabaco este paralelismo también se presenta, pero solamente hasta 1920. De allí en

adelante, la producción se estancó y la importación prácticamente se duplicó. El posible aporte de la sustitución al cabo del período en 1930 habría sido casi nulo.

Para los alimentos la situación no es clara. La producción interna, exceptuando la carne, tuvo un aumento sostenido en estos 19 años, fundamentalmente hasta 1921 donde creció a 6% a.a., y se estancó luego. La importación se mantuvo por debajo de los registros de 1911 hasta 1922, y en 1930 los duplicaba.

En la producción textil y el calzado hay también una continuidad del proceso sustitutivo que había comenzado a fines del siglo XIX, especialmente en el último rubro (zapatos de cuero y alpargatas). A diferencia de los productos textiles laneros, hubo un descenso pronunciado de la importación de textiles de algodón (vestimenta interior, cobertores, toallas) que, dada su preponderancia, determinó una caída importante del consumo importado del rubro textil, que se mantuvo a lo largo del período. Esto se correlaciona con el crecimiento sostenido de la producción textil para todo el período y en particular de la industria algodonera. El aporte de la sustitución fue muy importante, alcanzando 91% del aumento en la producción textil durante 1911-1930.

Finalmente, en lo que tiene que ver con los bienes de consumo, realizamos un agregado de Importaciones Varias, en las cuales se destacan las disminuciones de importaciones de artículos de papel y cartón, envases de vidrio, paraguas y sombrillas y velería. En lo que hace a la rama papel e imprenta, su producción tuvo un mediano crecimiento para todo el período (4% a.a.) pero muy acelerado en los años veinte (7,7% a.a.), sin duda asociado a la disponibilidad de materias primas e insumos industriales importados, pero sin efectos sustitutivos considerables. El crecimiento del mercado interno dio para aumentar el consumo de origen local e importado.

En definitiva, las importaciones agregadas de bienes de consumo aumentaron en volumen físico a lo largo del período. Sin embargo, disminuyeron si tenemos en cuenta su oferta por habitante. Esta evolución contiene dos períodos muy marcados: hasta 1922 de descenso, luego tendencia creciente ante el cambio en la situación internacional del comercio. Encierra, además, situaciones particulares de clara sustitución con otras de inferior consumo por la crisis de guerra y posguerra. En el caso del rubro textil, el nivel de las importaciones por habitante descendió aun más que el del conjunto de los bienes de consumo. En 1930, se ubicaban en 79% de su nivel de 1911, habiendo alcanzado en 1922 un piso de 55%. Este comportamiento está íntimamente relacionado con un componente de sustitución al que ya hicimos mención, que tiene que ver con el desarrollo de la industria algodonera y su correlato en la disminución de las importaciones de vestimenta interior y de tejidos (en particular franela) de algodón.

La importación de materias primas, de acuerdo a nuestra muestra, se mantuvo prácticamente estancada a lo largo del período 1911-1930, incluso luego del profundo descenso provocado por los

problemas del comercio mundial durante la PGM. Coherentemente, algo parecido le sucedió a la industria manufacturera que transformaba materias primas importadas, con excepción de la textil algodonera, la cual recién en 1926 recuperó el nivel de producción que ostentaba en 1911, y a partir de esos años creció aceleradamente. De ahí que el empuje fundamental en torno al crecimiento manufacturero del país entre 1911-1930 haya sido dado por la evolución de los sectores procesadores de materia prima nacional, ya fuera para la exportación o destinado al mercado interno.

Conclusiones

En este artículo nos propusimos responder una serie de preguntas relativas al desarrollo de la industria manufacturera uruguaya en 1911 y 1930. Nuestro análisis confirma que la industria creció pero no varió sustancialmente su participación en la generación de la riqueza nacional. Dicho de otra forma: aunque no hubo un proceso de industrialización, no debe dejar de anotarse el importante dinamismo evidenciado por el sector. Por otra parte, mientras que la industria exportadora (básicamente la frigorífica) tuvo un importante crecimiento con fuertes oscilaciones, las ramas orientadas al mercado interno (alimentos y bebidas, vestimenta y calzados, textil) evidenciaron un crecimiento moderado pero sostenido.

Para evaluar si ese crecimiento de la producción para el mercado interno fue principalmente el resultado de un proceso sustitutivo de importaciones o una respuesta exitosa ante el crecimiento del mercado interno (sin que ello implicase necesariamente la sustitución de los bienes importados), hemos estudiado la evolución de las importaciones en relación a la oferta total de bienes y a la producción local, y la trayectoria del producto y de las importaciones de diversas ramas de bienes manufacturados orientadas al mercado interno.

El peso relativo de las importaciones en la oferta total de bienes cayó entre 1911 y 1930. Si se comparan los datos en los extremos temporales del período, se observa que en 1930 la participación porcentual de las importaciones en la satisfacción de la demanda local de bienes fue de 29,5% mientras que en 1911 alcanzaba un 40,5%. Si toda la diferencia se imputase a la sustitución de importaciones, entonces la importancia relativa de ésta (lo que la CIDE denominó “efecto sustitución de importaciones” o ESI) puede estimarse en un 27% (la relación porcentual entre las importaciones efectivamente realizadas en 1930 y la diferencia con las que se hubieran realizado de mantenerse el coeficiente de 1911). Reconocimos dos fases en la evolución del coeficiente de importaciones durante el período: primero una caída progresiva del peso de las importaciones entre 1911 y 1920, y luego un estancamiento del mismo entre 1921 y 1930.

La producción manufacturera para el mercado interno, que había crecido hasta 1911, muestra una caída importante entre 1912 y 1915, seguido de una recuperación que en 1920-1922 supera los niveles de 1912 y luego crece en forma continua hasta 1930. Este comportamiento es más estable que el evidenciado por la producción manufacturera para el mercado externo, afectada por fuertes oscilaciones. La industria doméstica fue capaz de responder a una demanda interna en expansión, que no fue totalmente satisfecha por las importaciones, cuya participación relativa cae en los mismos años.

Entre las ramas manufactureras orientadas al mercado interno, el comportamiento agregado de las que procesan materias primas importadas muestra un ciclo de caída y recuperación entre 1911 y 1920, seguido de un estancamiento recién superado hacia el final del período²⁵. Por tanto la estabilización del coeficiente de importaciones en los veinte, más precisamente la detención de su caída en un momento en que crecía la producción manufacturera orientada al mercado interno, no puede explicarse a partir de un crecimiento de la manufacturación de bienes intermedios y materias primas importadas (maderera, papelera, gráfica, etc.). En conclusión, la detención de la caída del coeficiente de importaciones en un período de crecimiento de la producción nacional sólo puede explicarse como el resultado del crecimiento de la demanda interna que la producción nacional, aun creciendo, no llegó a satisfacer totalmente.

Por su parte, el total agregado de las ramas que procesan materias primas e insumos nacionales, estuvo estancado hasta 1921, pero luego crece en forma importante. Sin embargo, se trata de industrias que producen bienes no sustitutivos (cárnica y láctea, que fueron además las que más crecieron en los años veinte) -dicho de otra forma, que no enfrentan competencia externa- o que ya habían completado el proceso sustitutivo con anterioridad a 1911 (panificadora, fideera). Por tanto, su crecimiento en estos años no implicaba precisamente una reducción de la importación de bienes de consumo.

El comportamiento de las importaciones de bienes de consumo y materias primas mostró un aumento del 28% en 1930 con respecto a su volumen físico de 1911. Sin embargo, las importaciones por habitante revelan un proceso decreciente hasta 1922, incrementándose luego hasta 1928, con un resultado final un 14% inferior a 1911.

Entre los bienes de consumo, las únicas ramas cuya importación cae fuertemente son bebidas, textiles y calzado. Se trata a su vez de industrias cuya producción doméstica creció en estos años, continuando procesos sustitutivos ya detectados en el período anterior a 1911. En los otros dos rubros que

²⁵ Éstas eran las industrias que tenían un mayor potencial sustitutivo por tratarse de líneas de productos cuya demanda no era totalmente satisfecha por la producción doméstica. Por tanto su estancamiento tiene un doble efecto sobre el problema estudiado: ni contribuye a la sustitución, ni presiona sobre la demanda de importaciones.

integran el agregado bienes de consumo (tabaco y alimentos) no es posible reconocer procesos de este tipo. Por el contrario, aumentan las importaciones tanto en volúmenes totales como por habitante.

Por lo tanto cabe concluir que la sustitución de importaciones en este período no constituyó un factor relevante para el crecimiento de la industria manufacturera. La importancia relativa de la sustitución fue menor, excepto en las ramas de productos textiles, calzado, bebidas, y algunos subrubros de alimentación como harinas y panificación. La mayoría de estos rubros eran precisamente aquellos en los que el proceso sustitutivo ya se había casi completado con anterioridad a 1911. Para terminar, puede decirse que, basándonos únicamente en las informaciones incompletas que hemos relevado, entre 1911 y 1930 ningún nuevo rubro importante dentro de la producción manufacturera se incorporó al proceso sustitutivo de importaciones. La sustitución no puede considerarse un factor explicativo relevante del moderado crecimiento manufacturero constatado en estos años.

Como siempre, la investigación responde parcialmente las preguntas iniciales y abre nuevas interrogantes. Para el caso estudiado la pregunta central es: ¿cuál es la variable que explica entonces el crecimiento industrial? A nuestro juicio, el trabajo aquí presentado deja planteada la perspectiva de una respuesta en la que habrá que seguir indagando. En principio, ésta surge de una combinación de dos factores.

Uno de ellos es la demanda externa, puntal del crecimiento de un componente fundamental del producto manufacturero en el período como sin dudas lo era la industria frigorífica. Pero su desempeño sectorial presenta grandes variaciones, precisamente porque la demanda externa experimenta fuertes oscilaciones en el período. El otro factor es el importante crecimiento de la demanda interna (por el doble efecto del crecimiento demográfico y de la capacidad de consumo), que explicaría el más moderado pero sostenido incremento de la producción nacional de bienes de consumo de las ramas no exportadoras de la industria manufacturera. Esto permitió amortiguar las grandes oscilaciones a que se vio sometida la industria orientada al mercado externo, lo cual se evidencia en la trayectoria menos accidentada del total del producto manufacturero. También hemos comprobado que, aunque no crece, el coeficiente de importaciones deja de caer en los años veinte, deteniendo el proceso de las décadas anteriores. Por tanto, la expansión del mercado interno habría sido suficiente para absorber la creciente producción local y la también creciente importación de bienes de consumo.

El crecimiento de las importaciones de bienes que se producían localmente evidencia la existencia de una demanda insatisfecha. Cabe entonces preguntarse, ¿por qué la industria nacional no logró avanzar más en el proceso de sustitución de importaciones? Podrían considerarse dos probables respuestas. En primer lugar, existe un lapso entre el momento en que se importa la maquinaria y aquel en que se comienzan a

sentir sus impactos sobre la producción. Por ello, aunque en la segunda mitad de la década de 1920 se produjo una fuerte importación de equipos y maquinarias, es altamente probable que el crecimiento resultante de la oferta doméstica de bienes de consumo no se haya verificado en esos años. En segundo lugar, la relación de los precios locales con respecto a los internacionales, o sea la competitividad precio de la producción nacional, era desfavorable para la industria uruguaya aun después del pago de aranceles de importación. Esa relación mejoró entre 1917 y 1923, pero a partir de 1924 los términos de intercambio se deterioraron hasta llegar en 1930 al nivel de 1916. No debe dejar de considerarse que en la segunda mitad de los años veinte se concretó la recuperación de la industria europea. El reaforamiento de la tarifa de aranceles uruguaya en 1924 es un indicio de que éstos no estaban protegiendo suficientemente a la producción nacional frente a una oferta europea en crecimiento.

Ha sido una tesis frecuente la que sostiene que las guerras mundiales, y en general los *shocks* externos, fueron un factor relevante para explicar los impulsos industriales en América Latina. Frente a ella, otras posiciones han jerarquizado el impacto de las políticas industrialistas impulsadas desde el Estado como un factor de mayor importancia, en particular en momentos en que los sectores medios y urbanos lograron introducir una brecha en el orden político oligárquico heredado del siglo XIX. Respecto al primer asunto, de acuerdo a nuestro estudio, podemos señalar que la PGM no tuvo un efecto unidireccional sobre el desempeño económico en general ni sobre el industrial en particular. Por el contrario, el conflicto bélico indujo un ciclo que incluye un impacto inicial contractivo de la actividad local seguido de una recuperación que se vuelve la base de una posterior fase expansiva. Respecto al segundo asunto, si el *shock* externo de 1914 no tuvo un papel decisivo desde el punto de vista del desarrollo industrial, ¿qué puede decirse de la orientación industrialista verificada en las políticas públicas impulsadas por el batllismo? El particularismo extremo de muchas medidas de protección o promoción muestra la ausencia de una estrategia industrializadora global y evidencia la influencia las intervenciones directas de los agentes económicos sobre la fijación de las políticas concretas. La concepción económica prevaleciente entre los dirigentes y gobernantes batllistas, les llevó a hacer de la política arancelaria el instrumento principal de la política industrial. Esta protección arancelaria exponía fuertemente la suerte de la industria nacional a los vaivenes de los precios internacionales, haciendo que el nivel de la protección efectiva finalmente dependiese de variables que, por su naturaleza, estaban fuera de la capacidad de intervención del Estado uruguayo.