

**N.º 14**

**UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y DE ADMINISTRACION  
INSTITUTO DE TEORIA Y POLITICA ECONOMICAS**



**ASPECTOS  
DE LA INDUSTRIALIZACION  
EN EL URUGUAY**

Cr. ISRAEL WONSEWER  
Cr. ENRIQUE V. IGLESIAS  
Cr. MARIO BUCHELI  
Cr. LUIS A. FAROPPA

**MONTEVIDEO  
URUGUAY  
1958**

N.º 14

UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y DE ADMINISTRACION  
INSTITUTO DE TEORIA Y POLITICA ECONOMICAS



ASPECTOS  
DE LA INDUSTRIALIZACION  
EN EL URUGUAY

Cr. ISRAEL WONSEWER  
Cr. ENRIQUE V. IGLESIAS  
Cr. MARIO BUCHELI  
Cr. LUIS A. FAROPPA

MONTEVIDEO  
URUGUAY  
1958



Oportunamente, el Ministerio de Industrias y Trabajo estructuró un Proyecto de Descentralización Industrial que fue elevado al Consejo Nacional de Gobierno. La importancia de los objetivos perseguidos hizo que los integrantes de este Instituto realizaran una serie de reuniones para discutir los diversos aspectos que debía tener presentes un Plan cuya finalidad fuera la del esbozado por el Ministerio. Las sucesivas sesiones, con sus cambios de ideas, fueron ampliando tanto el número de las variables que debían considerarse como el campo de acción de las mismas, al extremo de que, si el fruto de las referidas reuniones se expusiera únicamente como las consideraciones que merece el Proyecto del Ministerio de Industrias y Trabajo, aparecería desproporcionado el análisis crítico realizado frente al Proyecto que lo motivó.

Es que la iniciativa Ministerial pretende lograr objetivos muy importantes que exigen, a su vez, la movilización de una serie de fuerzas en forma armónica y proporcionada. Como el Proyecto ignora la mayoría de las fuerzas actuantes, o simplemente las desecha, es necesario fundamentar su inclusión. También debe demostrarse que los medios propuestos son inapropiados por su número, por su volumen y por su importancia, para alcanzar los objetivos perseguidos.

Todo ello explica la aparente contradicción entre un Proyecto tan primario y un análisis crítico tan extenso. Es que la importancia de los fines hubiera exigido, por parte del Ministerio, un tratamiento muy distinto.

El Instituto de Teoría y Política Económicas, considerando que pudiera resultar de interés la difusión de las distintas exposiciones teóricas, de los principios y de las conclusiones políticas sostenidas en aquellas reuniones, los ha agrupado en cuatro grandes capítulos cada uno de cuyas relaciones ha quedado a cargo de un integrante en la siguiente forma:

*Israel Wonsewer.* — Factores determinantes de la industrialización en el Uruguay.

*Enrique V. Iglesias.* — Problemas teórico-políticos de la localización industrial.

*Mario Bucheli.* — Estructura de la producción industrial en el Uruguay.

*Luis A. Faroppa.* — Bases para un Proyecto de Descentralización Industrial.



CR. ISRAEL WONSEWER

**FACTORES DETERMINANTES  
DE LA INDUSTRIALIZACION  
EN EL URUGUAY**



## I

### HECHOS HISTORICOS QUE HAN INFLUIDO EN EL PROCESO DE INDUSTRIALIZACION

Los últimos veinticinco años vienen señalando un persistente movimiento industrializador en la economía del Uruguay. Este movimiento, que se caracteriza por el traslado de factores productivos de las actividades primarias a las secundarias y terciarias, se ve incrementado en nuestro país por una constante y creciente intervención estatal tendiente a apoyar, con medidas directas e indirectas, el proceso de industrialización.

Este movimiento de reestructuración de los factores internos y externos de la economía nacional, no es un proceso aislado localizado en el ámbito del Uruguay; forma parte de una vasta corriente que abarca a los países de la América Latina, y en general a los países sub-desarrollados, pugnando por impulsar su desenvolvimiento económico e incrementar sus ingresos nacionales, lo cual, en último término, traduce los anhelos por elevar el nivel de vida y participar adecuadamente en los beneficios del progreso técnico.

Para una comprensión de los múltiples factores que han incidido en el proceso señalado, es necesario previamente analizar algunos antecedentes históricos que han determinado el surgimiento y la evolución de las corrientes industrializadoras.

1. — *El problema de la ocupación y la crisis de 1929.* — Hasta la primera guerra mundial, la economía del Uruguay se caracterizó por ser fundamentalmente productora de materias primas y alimentos e importadora de productos manufacturados.

Fuera de algunas intervenciones estatales, a través de protecciones arancelarias a ciertas actividades manufactureras (por ejemplo, industrias alimenticias o de producción de ropa) la economía nacional estaba sujeta

a la actuación de los grandes centros industrializadores. La propia política arancelaria, más que finalidades proteccionistas, cumplía una misión fiscal: suministrar una parte importante de los recursos destinados al pago de los gastos públicos.

La intervención estatal en el campo de la producción de algunos servicios básicos, como la energía y los transportes, si bien tradujo el impulso ideológico de alguna fracción política gobernante en su lucha contra la influencia del capital monopolista extranjero, no tuvo finalidades inmediatas de reestructuración económica.

La acción estatal, en sus grandes líneas, no hacía otra cosa que acompañar el pensamiento general predominante en el campo económico, en el sentido de que el país dependía de sus recursos agrarios y que el proceso de transformación debería operarse en el largo plazo.

Una causa ocasional para sacudir, en cierta forma, el conformismo económico, estuvo determinada por la guerra de 1914/18, que, al cortar el suministro de productos manufacturados provenientes de los grandes centros industrializadores, determinó un movimiento tendiente a buscar soluciones en el plano de la actividad nacional. Sin embargo, terminado el conflicto bélico, las cosas tendieron a volver a su cauce normal. Es con la crisis económica mundial de 1929, que implicaba el derrumbe de la economía tradicional del patrón oro, que la corriente industrializadora recibe su primer gran impulso.

La caída de la actividad de los grandes centros cíclicos determinó una baja general en la demanda y precios de los productos primarios; los países periféricos sufrieron de inmediato las consecuencias de esas tendencias.

La estrecha dependencia de Uruguay respecto del comercio exterior, y en especial, de los ingresos derivados de la exportación de los productos de la ganadería, se hizo sentir en elevados saldos adversos en la balanza de operaciones internacionales, con las consecuencias de una baja general del ingreso y de la ocupación en el plano nacional.

La extensión y profundidad de la crisis de 1929, que señalaba no solamente un movimiento cíclico, sino fallas profundas en la estructura y sistema económicos internacionales, determinó por parte de la mayoría de los países centros, el abandono del sistema patrón oro. El esquema internacional basado en el intercambio multilateral y automático se derrumbó y los países periféricos no tuvieron otra alternativa que entrar a actuar directamente en los problemas económicos internacionales, que tan decisivamente determinaban la marcha de las economías nacionales.

En el año 1931 el Uruguay abandonó el patrón oro e implantó el Contralor de Cambios. La búsqueda del equilibrio en las operaciones internacionales por un lado, y el deseo de proteger la ocupación nacional por otro, fueron determinando medidas sucesivas en el campo cambiario, que se tradujeron, finalmente, en un proteccionismo mucho más eficaz y agudo

que el ejercicio por la vía del arancel aduanero. Más adelante se analizarán las consecuencias de la actuación estatal mediante la intervención en el balance de operaciones internacionales.

2. — *El empeoramiento de la relación de intercambio y de la capacidad para importar.* — En la concepción clásica de la economía internacional, los beneficios del progreso técnico se expandían por el mundo a través de la relación de intercambio; el sistema de precios beneficiaba por igual a todos los sectores de la producción, tanto en escala nacional como internacional.

La posición teórica señalada, implicaba una política de división de trabajo en el plano internacional; cada país debía especializarse en aquellas producciones en que los costos eran menores y lograr a través del intercambio con los otros países un ingreso óptimo.

El análisis de los hechos tal como ocurrieron en la realidad, no confirma esa posición teórica. Más bien, parecería ser una concepción adaptada a las necesidades de los grandes centros industrializadores, en detrimento de los legítimos intereses de los países periféricos. Los estudios realizados por CEPAL (“Estudio Económico de América Latina - 1949”) indica que solamente en circunstancias excepcionales, muchas veces derivadas de factores extra-económicos, la relación de intercambio y la capacidad para importar de América Latina, se han acercado a lo que debieron ser de acuerdo con la evolución económica. Analizada la capacidad para importar en relación con la población, en 1945/49 solo excede en 22.1 % a la del período 1925/29, mientras la población experimentó un aumento del 44.3 %.

Los estudios realizados por CEPAL tienden a demostrar que el desarrollo económico de América Latina se ha visto limitado por el empeoramiento de la relación de intercambio y de la capacidad para importar y que, al mismo tiempo, la circulación del ingreso internacional, tiene —dentro de la concepción clásica— un carácter regresivo, en el sentido de que tiende a ser absorbido por los grandes centros cíclicos.

Si los fundamentos teóricos de la teoría clásica no coinciden con la realidad, es lógico suponer que se impone una renovación en las concepciones de política basadas en esa teoría. De ahí el surgimiento de las nuevas corrientes ideológicas tendientes a explicar el proceso de crecimiento y desarrollo de las economías periféricas.

3. — *La guerra de 1939/1945 y la post-guerra.* — Las tendencias al desarrollo económico y a la industrialización, iniciadas para superar las dificultades derivadas de la depresión de 1929, recibieron un impulso muy grande por las circunstancias excepcionales creadas con motivo de la segunda guerra mundial.

El conflicto bélico primero, y las necesidades de la reconstrucción después, determinaron la imposibilidad para el país de abastecerse en sus mercados habituales. Por otra parte, el estado en que se encontraban algunos países industriales, hizo posible que la producción local encontrase mercados para colocar algunos productos que, en condiciones normales, no habría podido hacerlo en competencia con los grandes centros industriales.

El período de auge en los primeros años de post-guerra, la abundancia relativa de divisas generadas durante el conflicto bélico, la existencia de capitales deseosos de encontrar colocación, todo ello determinó un proceso acelerado hacia la industrialización.

Más adelante se señalarán algunos de los errores cometidos, debidos sobre todo a la falta de un plan orgánico que tratase de coordinar y orientar los impulsos mencionados, en forma tal que repercutiesen en un incremento del ingreso nacional de carácter estable y adecuado a la realidad nacional.

Debe señalarse, asimismo, que esas tendencias hacia la industrialización, si bien recibían un impulso poderoso de los factores circunstanciales indicados, sufrían también la influencia de las nuevas corrientes ideológicas que iban surgiendo en los países sub-desarrollados.

4. — *Las tendencias al desarrollo económico y el proceso de industrialización.* — El deseo de participar en el incremento mundial del ingreso —localizado fundamentalmente en los grandes centros industrializados— es una consecuencia lógica del progreso social y económico alcanzado por los países de América Latina.

El desarrollo económico tiende, entonces, a constituir un movimiento orgánico pugnando por la aplicación adecuada de los recursos naturales humanos y técnicos, con la finalidad de incrementar el ingreso per cápita. Este movimiento asume, en la década que sigue a la segunda guerra mundial, la característica de penetrar en todos los sectores de la producción.

Como se señala acertadamente en el informe de las Naciones Unidas sobre "Problemas Teóricos y Prácticos del Crecimiento Económico" en el proceso actual el progreso técnico trata de extenderse a todas las ramas de la actividad para lograr ese aumento en el nivel de consumo mediante la adaptación de las formas de producir de los países más desarrollados" y que "hoy el desarrollo económico abarca sectores cada vez más grandes de la población, ya que en fin de cuentas, significa llevar la técnica productiva moderna a la producción primaria, así como a ocupaciones de exigua productividad en las que está concentrada una parte considerable de la población activa".

Uno de los aspectos más importantes del proceso de desarrollo que

se ha señalado, es la tendencia a la industrialización en los países económicamente atrasados.

De acuerdo con el informe de las Naciones Unidas sobre “Procesos y Problemas de la Industrialización en los Países Insuficientemente Desarrollados” entenderemos por industrialización —en un sentido restringido del término— el crecimiento de la industria manufacturera. En consecuencia, la industrialización es sólo una parte integrante del movimiento general de incremento de la eficacia de los factores de la producción.

El crecimiento de la industria manufacturera no puede ser encarado como un proceso independiente de los demás sectores económicos; un adecuado desarrollo industrial implica un desenvolvimiento paralelo de las actividades agrícolas y primarias en general, así como la creación de las facilidades indispensables en el sector terciario. Por consiguiente, para que la industrialización se traduzca en la realidad en un incremento del ingreso per cápita, es necesario que ella se adapte a las posibilidades del país, teniendo presente los recursos disponibles, el crecimiento de la población, la capacidad técnica, el nivel de capitalización, las características del mercado interno e internacional y la evolución de los restantes sectores de la economía.

Lo expuesto implica la existencia de un plan más o menos orgánico, que prevea en el mediano y largo plazo la evolución de los distintos factores, su constante transformación y readaptación, así como la consideración de los valores humanos que deben estar en el centro del planteamiento de todos los problemas económicos.

La no existencia de un plan de las características señaladas, ha significado que en los hechos el desenvolvimiento industrial se ha realizado a impulso de intereses individuales, movidos por factores de carácter circunstancial, no siempre acordes con los objetivos generales del desarrollo económico. Muchos esfuerzos y capitales han sido orientados hacia actividades que no se han traducido en un incremento del ingreso real; la protección estatal se ha realizado en forma indiscriminada, a veces para resolver los problemas de industrias mal planteadas o de un interés general discutible.

Los hechos señalados no significan que se deba renunciar a los esfuerzos de industrialización y desarrollo económico. Implican si la necesidad de que haya un plan, y de que ese plan debe ser elaborado mediante un análisis a fondo de los factores determinantes de la industrialización así como de los objetivos buscados en el proceso de desarrollo.

En el presente trabajo se tratará de analizar la incidencia de algunos de esos factores en la industrialización en el Uruguay. En líneas generales, se seguirá el desarrollo teórico del problema tal como ha sido encarado en el informe ya mencionado de las Naciones Unidas, “Procesos y Problemas de la Industrialización en los Países Insuficientemente Desarrollados”.

## II

### FACTORES DETERMINANTES EN EL PROCESO DE INDUSTRIALIZACION

1. — *Los recursos naturales.* — Es indiscutible la estrecha conexión existente entre el desarrollo de las actividades secundarias y la disponibilidad de recursos naturales.

La falta de recursos naturales —materias primas y fuentes de energía— constituye, indudablemente, un obstáculo en el proceso de industrialización. No obstante, cabe señalar que ese obstáculo puede ser superado, en la época actual, por la extensión y abaratamiento de los transportes. Existen países, el caso de Suiza, que a pesar de la carencia de materias primas han podido desarrollar en forma intensa, merced a otros factores, su producción manufacturera.

En el caso concreto del Uruguay, las materias primas utilizables para el desarrollo industrial dependen fundamentalmente de la producción agraria. No existen, por lo menos localizados, en el sub-suelo los recursos que permitan desarrollar la industria pesada; el país carece aparentemente de hierro y carbón. Tampoco se han dado hasta el momento, yacimientos de combustibles líquidos.

El desarrollo industrial ha debido pues, basarse en la elaboración de las materias primas derivadas de la ganadería —carne, lanas y cueros— en los cultivos agrícolas de tipo industrial y en la utilización de materias primas importadas.

En el primer aspecto, utilización de productos de la actividad agraria, se establece una estrecha relación entre la productividad del sector primario y las posibilidades del desarrollo industrial. Donde el sector primario ha alcanzado un elevado grado de desarrollo técnico, la industria tiene a su alcance materias primas de alta calidad y a precios adecuados. Así, el desarrollo de la cría de ovejas y el mejoramiento de la calidad de las majadas, ha permitido la intensificación de la industria textil.

En cambio, las dificultades habidas en los últimos años en la cría de ganado vacuno, han sido un obstáculo fundamental en la actividad de la industria frigorífica.

Una serie de actividades industriales han podido desarrollarse en los últimos años merced a que la agricultura suministró las materias primas indispensables para su actividad. Tal es el caso de las industrias del aceite de lino, girasol y maní, las industrias azucareras y la industria cervecera. En cambio, el fracaso en algunos cultivos industriales, como es el caso del maíz, determinó, en reiteradas oportunidades, la necesidad de importar el producto para poder mantener el ritmo de producción de alcohol.

El segundo aspecto, utilización de materias primas importadas, impone una estrecha relación entre el proceso de industrialización y la capacidad para importar. La creación de una vasta gama de manufacturas basadas en materias primas importadas que caracteriza el desarrollo industrial de Uruguay en las últimas décadas, ha significado una reestructuración de los rubros fundamentales de balance de operaciones internacionales. Pero, el hecho de que los países periféricos tengan una capacidad de importar basada esencialmente en la colocación de sus producciones primarias en los grandes centros cíclicos, señala la extrema vulnerabilidad de esa capacidad de importar. Periódicamente, el Uruguay ha estado sometido a bruscas oscilaciones en las posibilidades de importaciones de materias primas, con las consiguientes dificultades en el desarrollo industrial.

Por otra parte, la utilización de materias primas importadas significa una cierta desventaja, en lo referente a los costos de producción, en la iniciación del proceso de industrialización. Esos mayores costos iniciales pueden eventualmente en los países dotados de un grado elevado de tecnificación y conocimiento industriales, ser superados como para permitir a esos países competir en los mercados internacionales. En el caso del Uruguay, que no cuenta en la etapa inicial con esas posibilidades, las industrias que elaboran materias primas importadas, se ven limitadas fundamentalmente a servir al mercado nacional cuya dimensión reducida—como se verá más adelante— constituye un factor negativo difícilmente superable en las actuales condiciones internacionales.

Expuestos en términos generales los problemas referentes al aprovisionamiento de materias primas, cabe señalar que falta en el Uruguay un inventario de los recursos naturales susceptibles de ser utilizados en el desarrollo industrial. Además, la inexistencia de un plan orgánico ha sido un obstáculo en la orientación de los recursos técnicos, humanos y de capitales hacia aquellas actividades manufactureras que se deseaba y era conveniente por sus características desarrollar.

2. — *El Problema de la Energía.* — La carencia de combustibles sólidos y líquidos, ha sido un obstáculo en el desarrollo de la energía en el Uruguay. Cabe, no obstante, señalar que una política adecuada en esa materia ha permitido un alto grado de desarrollo en la producción de energía a tal punto que el Uruguay constituye uno de los países de América Latina que no ha experimentado mayores dificultades en ese terreno.

Los datos disponibles, a partir del año 1936, permiten señalar un constante incremento en el consumo de combustibles líquidos, así como desde la habilitación de la Central Hidroeléctrica del Río Negro, un peso cada vez mayor en el consumo derivado de esa fuente.

En lo que se refiere a los combustibles líquidos, su importación ha significado un elevado porcentaje en el consumo de divisas y su evolución puede apreciarse a través de las cifras de petróleo crudo tratado por las refinерías de la ANCAP:

**PETROLEO CRUDO TRATADO POR REFINERIAS**  
A.N.C.A.P. (en m<sup>3</sup>)

Año	Crudo Tratado	Indice: 1937=100
1937	122.834	100
1938	245.548	200
1939	280.565	228
1940	302.108	246
1941	319.962	260
1942	214.023	174
1943	117.019	144
1944	184.257	150
1945	311.971	254
1946	397.658	324
1947	469.870	383
1948	822.155	669
1949	823.609	671
1950	848.262	691
1951	998.273	813
1952	1:166.799	950
1953	1:303.739	1.061
1954	1:405.880	1.145
1955	1:302.361	1.060
1956	1:243.018	1.012

En cuanto a la energía generada por las Usinas del Estado, el cuadro de su evolución señala un crecimiento permanente que es uno de los aspectos que refleja con mayor claridad el proceso de desarrollo industrial.

PRODUCCION NETA DE ENERGIA  
(en miles de Kwh.)

Año	Total producido	Indice: 1936=100
1936	176.543	100
1940	270.700	153.33
1941	289.384	163.92
1942	274.871	155.70
1943	258.218	146.26
1944	300.861	170.42
1945	337.008	190.89
1946	378.535	214.42
1947	451.793	255.91
1948	516.651	292.65
1949	559.933	317.17
1950	602.179	341.09
1951	663.153	375.63
1952	735.271	416.48
1953	826.862	468.36
1954	908.346	514.52
1955	995.354	563.80

La incorporación en los últimos años de nuevas unidades termoeléctricas, así como la iniciación de las obras hidroeléctricas de Rincón de Baigorria, permiten afirmar que el suministro de energía no constituirá un obstáculo en el camino del crecimiento industrial.

3. — *El Crecimiento de la población.* — La estructura y el ritmo de crecimiento de la población, constituyen factores de gran importancia en el análisis de los problemas planteados por la industrialización.

Un primer aspecto a tener presente, es que la población en su conjunto determina la oferta del factor trabajo y crea la demanda para las distintas producciones. En lo que se refiere al primer punto, interesa en especial un análisis de la estructura de la población, en su composición por edades, ocupaciones y distribución geográfica; en lo que se refiere al

segundo problema, interesará estudiar la capacidad potencial de demanda que será función del número y del nivel de ingresos.

En otro capítulo del presente trabajo se hace especial referencia a la estructura de la población en lo que se refiere a su distribución ocupacional y geográfica.

El ritmo de crecimiento de la población constituye uno de los factores de carácter dinámico que impulsan el desarrollo de las economías. El incremento de la población dependerá de factores endógenos y de los movimientos migratorios. Estos últimos que tuvieron una enorme importancia en el siglo pasado y en las primeras décadas del presente, en los últimos veinticinco años, pueden considerarse prácticamente nulos. No ha existido una política de inmigración en el plano nacional, y las dificultades económicas desde la crisis de 1929 no han contribuido a crear los incentivos para un desarrollo en vasta escala de movimientos humanos.

En consecuencia, el crecimiento de la población en los últimos veinticinco años en el Uruguay ha dependido básicamente del incremento vegetativo. La no existencia de un censo general desde 1908, y los índices contradictorios que se han dado en ese aspecto, no permiten determinar con una relativa exactitud la tasa de crecimiento. Se estima que oscilaría alrededor del 1 % anual, o sea aproximadamente del orden de 30.000 personas anuales. Esta tasa es una de las más débiles de la América Latina, que en conjunto oscilaría alrededor del 2 %.

¿Cómo actúa la población en el proceso de industrialización? En primer lugar, es necesario señalar la estrecha interrelación entre el progreso técnico y la distribución ocupacional de la población. La introducción de los métodos técnicos actuales en las producciones primarias, libera excedentes de mano de obra que deben ser absorbidos por las actividades secundarias y terciarias. A esos excedentes se acumulan el crecimiento vegetativo normal que no es absorbido en su totalidad por el ulterior desarrollo de la producción primaria.

En conjunto, estos excedentes de población que no pueden encontrar ocupación en el sector agrario (casi único sector primario del Uruguay) presionan e impulsan el desarrollo de los sectores secundarios y terciarios. Este proceso encuentra obstáculos de diverso orden, que se analizan en los distintos capítulos de este trabajo. Uno de los más importantes, es la relación entre el incremento de la población y las necesidades de inversión requeridas para absorber ese crecimiento en el sector manufacturero y de servicios, así como para crear las condiciones de vida adecuadas al nivel de progreso general alcanzado por el país.

Las dificultades en la formación del capital, que se estudiarán en el capítulo siguiente, pueden constituir un factor de importancia para impedir el proceso normal de evolución que caracteriza la reestructuración ocupacional de la población entre los distintos sectores productivos; incluso,

puede determinar una redistribución inadecuada en el sentido de que no contribuya a un crecimiento del ingreso real, objetivo último del proceso de industrialización.

Un aspecto importante a tener presente, son los cambios ideológicos derivados de la redistribución de la población.

El ingreso de vastos sectores humanos a la producción manufacturera, con su consiguiente concentración en los centros urbanos, determina cambios de carácter social que constituyen a su vez nuevos elementos que impulsan el proceso de transformación. La mentalidad del obrero industrial, su sentido de agrupación en organismos sindicales, su impulso creciente a participar en el progreso económico y social, son factores de carácter ideológico que confluyen, conjuntamente con los factores económicos, para presionar sobre los Poderes Públicos, a efectos de acelerar el crecimiento. Por otra parte, en una interacción de las distintas variables económico-sociales en juego, el mayor ingreso y las mayores necesidades de la población industrial, residente en centros urbanos, posibilitan nuevas demandas y abren nuevos campos a la actividad manufacturera.

Todo este proceso ha estado localizado fundamentalmente en la capital del país. Además de los problemas sociales que implica la creación de un centro urbano que absorbe casi el 40 % de la población total, deben también señalarse los problemas económicos que origina la vida de una ciudad moderna: suministro de vivienda, transporte, servicios especiales, etc., todos aspectos estrechamente relacionados con la inversión y los recursos disponibles de capital.

4. — *La formación del capital.* — El informe ya citado de las Naciones Unidas señala los siguientes puntos fundamentales a tener en cuenta al analizar las necesidades de capital en proceso de industrialización: “1) que la mayoría de los países insuficientemente desarrollados sufre de una seria escasez de capital en relación con los recursos de tierra y en mano de obra; 2) que, en general, un establecimiento manufacturero exige mucho más capital que uno agrícola o comercial; 3) que la mayor parte del capital invertido en una fábrica es generalmente mucho más fijo en cuanto a su naturaleza y ubicación y mucho menos flexible en sus funciones que el que se invierte en una empresa agrícola o comercial; y 4) que la mayor parte de los países insuficientemente desarrollados no tiene una tradición en materia de inversiones industriales”.

En cuanto se refiere a la escasez de capital, debemos considerar cuales son las fuentes posibles de la formación del mismo. Deriva, en términos generales, del ahorro y del crédito exterior.

El nivel de ahorro depende principalmente del nivel medio de ingresos, que en el Uruguay, al igual que en la mayoría de los demás países periféricos, es bajo y no permite una masa importante de ahorro. Por otra

parte, los limitados núcleos de la población en condiciones de ahorrar tienen una tendencia general a destinar esos ahorros en inversiones inmobiliarias y especulativas. Salvo el período de la segunda guerra mundial y los años inmediatos de la post-guerra, las posibilidades de la industria de obtener inversiones provenientes del ahorro, han sido muy limitadas.

En el sector agrario, donde la guerra mundial y luego el conflicto de Corea proporcionó ingresos muy elevados provenientes de las exportaciones, la tendencia ha sido reinvertir las utilidades en nuevas compras de tierras o en bienes de lujo. En el primer caso, se determinó una corriente de especulación con la consiguiente elevación de las rentas agrarias y de los costos, con sus repercusiones sobre los precios de la producción primaria. Los recursos extraordinarios ingresados al país desde el exterior, merced a las contingencias excepcionales señaladas, no fueron aprovechados para el incremento de su desarrollo ni se tradujeron como pudo haberse hecho de existir una adecuada orientación de los mismos en un aumento del ingreso real de la población.

En cuanto se refiere al segundo caso, el consumo de bienes de lujo, la orientación general de los recursos fue hacia los bienes duraderos o los inmobiliarios. La consecuencia es que un sector reducido de la población incrementó su consumo por encima de las posibilidades reales del país.

Pero no solo los ahorros del sector agrario derivan hacia los bienes inmobiliarios o de lujo. La tendencia es general en casi todos los sectores del país en condiciones de ahorrar. Esa orientación se explica merced a una serie de factores que determinan el proceso de formación de capital en los países sub-desarrollados.

Un primer aspecto a señalar se refiere a la rigidez de las inversiones industriales. Los capitales dedicados a la actividad manufacturera están, en general, representados por equipos difícilmente adaptables a producciones distintas para las que se destinaron en una primera planificación. Un fracaso o una planeación inadecuada, tienen como consecuencia la pérdida casi total de la inversión.

Una posible solución para ese problema es la división de los riesgos del inversionista a través de la sociedad anónima. Esa forma jurídica ha tenido en el Uruguay una gran expansión y en cierta etapa (la inmediata posterior a la segunda guerra) pudo reunir masas importantes de ahorros. Pero, la inadecuada organización de una serie de empresas y su fracaso, así como una política fiscal especialmente gravosa para la sociedad anónima, ha paralizado prácticamente o ha hecho muy difícil en el momento actual la colocación de valores industriales.

La formación de capital no ha sido facilitada en el Uruguay por la política monetaria y fiscal.

La inestabilidad monetaria y las tendencias inflacionistas que han venido actuando desde el año 1948, han influido para desalentar las inver-

siones industriales. Más bien han contribuído a reforzar la tendencia en las inversiones inmobiliarias que aseguran el mantenimiento de un valor que, a la vez de su realización relativamente fácil evita los peligros de pérdidas por inflación monetaria.

Asimismo, esas tendencias monetarias han determinado que muchos recursos utilizables potencialmente en actividades que tienden al incremento del ingreso real, se orientasen hacia fines especulativos. El alza de la tasa del interés, la permanente dificultad en conseguir recursos financieros para la industria, han tenido como consecuencia la alta rentabilidad de las operaciones de carácter especulativo.

La política fiscal del Uruguay no ha sido utilizada como un instrumento tendiente a combatir las tendencias señaladas en los párrafos precedentes. Más bien ha tendido por su carácter empírico y circunstancial, por la falta de un plan fiscal coordinado con los objetivos económicos de carácter general, por el exagerado uso de la imposición al consumo, a intensificar las tendencias a la inversión en tierras e inmuebles y a las operaciones de carácter especulativo.

Algunas orientaciones favorables al proceso de la formación del capital, como la exoneración de impuestos a las reinversiones de utilidades, fueron abandonados en función de fines fiscalistas. Ello determinó que en el período de auge económico, no se aprovecharan las contingencias cíclicas para ampliar y modernizar los equipos.

Los factores institucionales que han pesado en la formación de capitales no se han caracterizado por su adaptación a ese proceso ni han sido, en general, un elemento determinante en la aceleración del mismo. Salvo en el sector de la industria de la construcción, no existen institutos especializados en la canalización del ahorro hacia las inversiones a largo plazo. La tradición bancaria y la modalidad general del crédito, está adaptada a las necesidades del corto plazo, especialmente de tipo comercial o especulativo.

El Banco de la República ha tratado de estructurar el crédito industrial a través de un Departamento especializado que otorga préstamos a un plazo máximo de cinco años. En general, esos préstamos se han guiado por las normas clásicas en materia bancaria: solvencia del solicitante y valor de la garantía prendaria de tipo real (prenda industrial de equipos industriales) ofrecida al Banco. Ha faltado una orientación de carácter general, un análisis de la economicidad de las industrias, de la seriedad de sus proyectos y de las posibilidades de su consolidación en el campo nacional.

Puede señalarse como ejemplo algunos fracasos en el sector de la industria textil, con el cierre de numerosas fábricas organizadas durante la guerra y los años inmediatos de post-guerra, en forma inadecuada, con equipos anticuados y sin un análisis realista de las posibilidades de mercado.

No existen en el Uruguay órganos especializados de fomento industrial, capaces de suministrar el capital necesario u orientar el ahorro hacia las actividades manufactureras consideradas útiles a los primeros objetivos de desarrollo económico. Los Bancos de Inversión, que analizan las posibilidades y la economicidad de una industria, tomando en las etapas iniciales una parte importante de su cartera de acciones, que luego se coloca en el mercado de valores, podrían constituir una ayuda importante en el proceso de desenvolvimiento industrial. Asimismo, alguna agencia gubernamental que tuviese la función de asegurar al inversionista en las etapas iniciales cierto grado de rendimiento y el reembolso eventual de su colocación, contribuiría sin duda, a inspirar una mayor confianza de los ahorristas en las inversiones industriales.

La formación de capitales dedicados a la industria no ha sido facilitada por la política de gastos públicos. Si a la escasez del ahorro nacional, derivada del bajo nivel de ingresos, se suma el hecho de que el mismo ha sido desviado hacia su utilización para pago de gastos normales del presupuesto, los problemas esbozados se multiplican y agravan.

Las grandes fuentes del ahorro nacional, formadas principalmente por las reservas de los Institutos de Previsión Social (Cajas de Jubilaciones, de Asignaciones Familiares, etc.) han sido utilizadas para absorber Deuda Pública que, en la última década, ha sido emitida para consolidar déficits del presupuesto ordinario. En esa forma, recursos que debieron ser utilizados para obras sociales de interés primordial, directamente vinculadas al crecimiento y desarrollo económico, fueron destinadas a pagos de gastos ordinarios.

Otro factor que contribuye a acentuar la escasez de capitales industriales, es la importancia asumida por la industria de la construcción, hacia la cual se orienta una parte muy importante del ahorro del país. Sin negar la importancia social de esa industria y de las actividades conectadas con ella, cabría preguntarse si debe seguir la política preferencial actual o si se hace indispensable la creación de un órgano central encargado de fijar prioridades en materia de inversión. Es importante señalar que cualquiera sea la política que se adopte, ella, se verá dificultada por problemas económico-sociales, muy complejos, derivados en especial de la rigidez de los factores ocupados en la industria de la construcción y de la legítima presión de los grupos sociales de bajos niveles de ingresos para que se les resuelva el problema de la vivienda. La solución estaría en una redistribución de las inversiones destinadas a construcciones para los sectores de ingresos elevados, o de tipo especulativo, hacia las construcciones medias y económicas. Y, en el largo plazo, buscar una adecuación de la industria de la construcción a las posibilidades reales de la economía nacional, en el sentido de que el crecimiento y desarrollo de la misma se hagan en una forma armónica a través de todos sus sectores.

Hasta ahora se ha venido considerando la formación del capital derivado de recursos internos; corresponde analizar de inmediato las posibilidades derivadas de la inversión exterior.

El Uruguay, en general, ofrece reducidos atractivos para la inversión privada de capitales. A pesar de sus condiciones políticas estables, de la no existencia de limitaciones institucionales para el libre movimiento de capitales así como de una política fiscal liberal, pesan como factores negativos la no existencia de recursos sustanciales en materias primas básicas (hierro, petróleo, carbón) y el volumen reducido del mercado. Por otra parte, los factores derivados de la inestabilidad monetaria y las tendencias inflacionarias que han venido actuando en la última década, han contribuido a desalentar las posibles inversiones de origen privado.

Quedaría el sector de inversiones provenientes de las corporaciones internacionales, en especial el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Los créditos concedidos por esa Institución sólo abarcan sectores predefinidos y en el Uruguay hasta ahora han contribuido al desenvolvimiento de la producción de energía y de las comunicaciones telefónicas. Los recursos limitados del Banco y la obligación de contemplar las necesidades de todos los países asociados al mismo, permiten afirmar que, en las circunstancias actuales y mientras no se desenvuelva la recientemente creada Corporación Internacional de Fomento, son limitados los recursos de esa fuente con que eventualmente podrían contar las industrias nacionales.

5. — *La formación de la mano de obra y la dirección industrial.* — El análisis de la mano de obra implica la consideración de factores de carácter cuantitativo y cualitativo.

En el primer aspecto, es necesario contar con un relevamiento censal periódico especificando el volumen de la población, su distribución geográfica y profesional, y todas las demás informaciones que la técnica actual de los censos permite obtener.

Si, como se ha visto en el presente trabajo, la industrialización supone el traslado de mano de obra del sector agrario hacia la actividad manufacturera y terciaria, es indispensable investigar de que fuentes se abastecerá la demanda de mano de obra de las industrias que se proyecten.

Las cifras que se exponen en otro capítulo, señalan que el volumen de población rural se ha ido reduciendo en valores absolutos y porcentuales, y que el crecimiento vegetativo ha sido absorbido por las actividades secundarias y terciarias. Esa absorción se ha caracterizado, además, por un crecimiento constante del principal centro industrial del país, o sea Montevideo.

No es posible exponer cifras sino en forma muy aproximada, dada la carencia de censos generales de población desde 1908. Con todo, parecería posible afirmar que la mano de obra en su aspecto cuantitativo, no

constituye un obstáculo básico en el desenvolvimiento de la industria en el Uruguay. Excepción hecha de un breve período —los años de guerra y los primeros años de post-guerra, aproximadamente hasta 1948— la economía nacional se ha caracterizado más bien por la existencia de mano de obra desocupada o parcialmente ocupada.

En el aspecto cualitativo, es necesario considerar algunos puntos básicos en el proceso de la formación de mano de obra, aspectos que se tratarán de exponer a continuación.

Si bien, como ya se ha indicado, no existe carencia de mano de obra en cantidad, esa mano de obra está afectada por una movilidad muy reducida; los trabajadores están, en general, muy adscriptos a la actividad en que se han formado y su eventual traslado a otras ramas productivas encuentra agudas dificultades. A vía de ejemplo podría señalarse la industria frigorífica que por razones diversas, algunas de carácter estructural y otras de carácter circunstancial, ha reducido apreciablemente su volumen de actividad. Sin embargo, merced a medidas de seguridad social, creadas para contemplar el problema de la desocupación estacional o zafra, y a la resistencia opuesta por los distintos grupos sociales vinculados a la misma, no se han tomado medidas de fondo que permitan una reorganización de ese sector industrial sobre bases rentables.

Otro ejemplo que podría señalarse es el de la industria de la construcción. A través de los distintos sectores que giran alrededor de esa industria, y en especial del importante volumen de mano de obra que ella utiliza, se presiona sobre los Poderes Públicos para la obtención de medidas que podrían tener un efecto negativo en el desenvolvimiento económico general del país. Claro está, y debe señalarse ello especialmente, que para poder eliminar las rigideces en la oferta de mano de obra, en lo que se refiere a la distribución sectorial de la misma, se hace indispensable contar con fuentes potenciales de trabajo que abran posibilidades nuevas a aquellos que abandonen sus ocupaciones habituales.

Un problema de especial importancia es el que se refiere a la formación profesional. El Uruguay se caracteriza por un elevado índice de alfabetización derivado de un sistema de instrucción primaria gratuito y obligatorio. Ese hecho facilita el proceso de la formación de la mano de obra. Por otra parte, la enseñanza industrial y profesional se ha desenvuelto ampliamente en las últimas dos décadas; es posible que esa enseñanza tenga el defecto de ser demasiado libresca o teórica pero, dadas las características de la mecanización y standarización en la industria moderna, con los niveles de enseñanza adquiridos, el obrero uruguayo se adapta rápidamente a las exigencias del proceso industrial.

Los problemas de la formación profesional, en consecuencia, no se plantean en el nivel medio; las dificultades surgen cuando se trata de obreros altamente especializados y en la formación de capataces y super-

visores industriales. En ese sector sería deseable un elevado grado de cooperación entre la enseñanza industrial, realizada por la Universidad del Trabajo y la enseñanza superior y técnica a cargo de la Universidad.

Debe, sin embargo, señalarse, que esas dificultades son producto de un desarrollo industrial muy reciente y que ellas se han producido en casi todos los países en las primeras etapas de la industrialización.

La labor de planificación y lanzamiento industrial ha estado sujeta a improvisaciones, debido a la falta de empresarios y promotores industriales dotados de las condiciones adecuadas.

Numerosas industrias creadas en las últimas décadas han adolecido de serios defectos de planeación; han sido concebidas con planes a corto plazo, para llenar necesidades circunstanciales, sin la adecuada previsión de los factores principales cuando el mundo volviese a su normalidad. De ahí se han derivado experiencias dolorosas, numerosos fracasos, y un desaliento en aquellos sectores que deben suministrar los recursos para las nuevas empresas.

Los elementos científicos y los métodos modernos de administración, recién se están comenzando a introducir en las industrias medianas y grandes. La creación de órganos especiales de asesoramiento, dependientes de agencias gubernamentales o de entidades privadas, que colaboren en la planeación y formación del personal superior y medio para la dirección administrativa de las empresas, puede ser un factor que ayude, en el largo plazo, a asentar el desenvolvimiento de la industria nacional sobre bases sólidas y duraderas.

Un problema importante en el orden cualitativo es el planteado por la productividad del factor trabajo. Si bien es cierto que esa productividad no puede ser analizada en forma independiente de los otros elementos integrantes de la empresa como unidad productora, elementos técnicos, capacidad administrativa, adecuada planeación, recursos de capital) cabe expresar que en el Uruguay se ha señalado en algunos sectores industriales (p. ej. Industrias de la Construcción) problemas similares a los de otros países: un rendimiento bajo de la mano de obra.

Es necesario crear conciencia en todos los sectores sociales, que una mejora en el nivel de vida no puede derivarse únicamente de una política de redistribución de ingresos. El Uruguay, al igual que los demás países periféricos, para mejorar la situación de su población, debe, primordialmente, incrementar su ingreso real y ese incremento depende fundamentalmente de la obtención de una alta productividad de todos los factores, inclusive de la mano de obra.

Los sistemas de remuneración del trabajo, estructurados en la actualidad alrededor de los Consejos de Salarios, deberían ser vinculados de algún modo al incremento de la productividad, buscando asociar al trabajador en los resultados de ese incremento.

Sin embargo, ese objetivo sólo podrá lograrse dentro del marco de una política económica general, que dé la seguridad al sector obrero de que no se busca atacar sus conquistas sociales y que el esfuerzo necesario para mantener el progreso económico-social del país, se repartirá entre las clases sociales de acuerdo con las posibilidades que cada una de ellas tenga para enfrentar esas cargas.

6. — *Técnicas de la producción.* — La selección de los métodos y técnicas productivas —punto muy importante en el proceso de industrialización— está relacionada con los factores considerados precedentemente así como con la dimensión del mercado que se analizará en el párrafo siguiente.

Un primer aspecto a tener en cuenta se refiere a la dimensión de la empresa. Cuando esa dimensión no implica la utilización de una sola unidad productiva adecuada a los grandes mercados, la adaptación a los países pequeños puede realizarse sin mayores problemas. Basta simplemente la instalación de un número reducido de unidades básicas de producción que contemplen las posibilidades de la demanda nacional.

El problema surge cuando, por la índole de la actividad industrial, los equipos son proyectados para una gran producción. Es necesario tener presente que la producción de equipos se realiza casi exclusivamente en los centros industrializados, de acuerdo con las necesidades que esos centros tienen y que su instalación en países del tipo de Uruguay significaría una inversión de capital exagerada para el posible volumen de producción. Cabe agregar todavía, que a veces una sola empresa estaría en condiciones de abastecer el mercado en su totalidad; pero por el hecho de ser rentable atrae a competidores que se ven en la obligación de instalar equipos similares. En conjunto, ello implica un gasto exagerado de capital, que como es lógico, es desviado de otras producciones que podrían significar un ingreso mayor para la comunidad considerada como un todo.

En consecuencia, del punto de vista técnico, es necesario a veces que los países con menor desarrollo, o los países con un escaso volumen de capitalización, se resignen a no utilizar en toda su amplitud los progresos de la técnica moderna, buscando más bien asegurar a las empresas un volumen óptimo acorde con las posibilidades de la demanda nacional.

Toda planificación industrial no debe perder de vista el objetivo central de la misma, que como acertadamente señala el informe citado de las Naciones Unidas es “conseguir que los factores se trasladen de formas de actividad menos productivas a formas de actividad más productivas”. En este sentido, agrega, “las técnicas más apropiadas habrán de ser aquellas que tiendan al máximo beneficio social por unidad de capital, computando la mano de obra a su valor social antes que a su costo de mercado”.

De esta conclusión surge la necesidad de contar con alguna agencia

especializada que pueda servir como órgano de asesoramiento para el desarrollo del proceso de industrialización. Los países como el Uruguay están en condiciones de asimilar la larga y penosa experiencia que han tenido que ir realizando en el tiempo los centros industrializadores. En esa tarea, el objetivo deberá ser asimilar las enseñanzas y progresos de la técnica moderna, por etapas sucesivas, dentro de las condiciones ambientales del país, de acuerdo con el nivel cultural y técnico del mismo, teniendo especialmente presente su reducido tamaño y su baja tasa de formación de capitales.

7. — *La insuficiencia del mercado interno.* — Un primer grupo de factores que determinan la insuficiencia del mercado interno del Uruguay, derivan del volumen reducido de su población y de la dimensión del territorio. El marco físico-geográfico y humano, dentro del cual se desarrollan las actividades productivas, determina, en una primera aproximación, la necesidad de planificar las distintas etapas del desarrollo industrial en una escala adecuada a las posibilidades de la técnica actual.

A los factores físicos y humanos señalados, se agrega, además, la característica general de los países de menor desarrollo: un ingreso nacional per cápita reducido e insuficiente para hacer frente al actual standard de vida.

Por lo expuesto, la demanda de productos manufacturados se ve comprimida por dos grupos de factores: el volumen reducido de la población y la insuficiencia del ingreso de que esa población dispone.

La compresión de la demanda plantea una serie de dificultades al proceso de desenvolvimiento industrial.

Un primer problema, es el que se refiere al tamaño de las instalaciones. La insuficiencia de la demanda limita el proceso de la división del trabajo y standarización, característica básica de la industria moderna, por lo cual resulta que los equipos proyectados en los grandes centros industriales —tal como se ha señalado en párrafos anteriores— no resultan adecuados al mercado nacional. Por otra parte, la necesidad de utilizar métodos distintos de producción, más adaptados a una demanda reducida, significa una elevación en los costos y una pérdida en la eficiencia de la utilización de los distintos factores, en especial del factor capital a cuya escasez ya se ha hecho mención.

En segundo lugar, una demanda reducida no asegura a la industria una estabilidad y desarrollo progresivos, con la consecuencia de que la misma no atrae a los capitales, ya sean extranjeros o nacionales. Los primeros prefieren la búsqueda de países que por su dimensión y posibilidades potenciales de la demanda, aseguren un desarrollo amplio en el futuro. Los segundos, se orientan —como ya se ha señalado— hacia las inversiones

en tierras e inmuebles, o actividades especulativas, donde los riesgos son menores o las ganancias mayores.

La ampliación del mercado interno se basa esencialmente, en dos posibilidades: una el crecimiento y desarrollo armónico de todos los sectores de la actividad nacional, con la consecuencia de un incremento en el ingreso real per cápita que cree una demanda nueva, incorporando al consumo de artículos manufacturados a sectores de ingresos reducidos que hasta ahora no han participado en el mismo.

La segunda posibilidad, reside en las tentativas de ampliar el espacio económico nacional. Ello puede lograrse mediante la venta en mercados extranjeros, que puede ser un factor decisivo en la aceleración del desarrollo industrial, aún cuando los países que recién inician su proceso de industrialización tropiezan con la aguda competencia de los centros industrializadores, técnica y económicamente más potentes y difícilmente desplazables en condiciones normales. También es posible lograr esa aspiración de ampliación del espacio económico mediante acuerdos regionales, que abatan las barreras aduaneras y cambiarias y posibiliten el intercambio por grupos de países. Tales son las tentativas recientes de la creación de un mercado europeo común, o las conversaciones tendientes a una unión regional latino-americana, que podría eventualmente significar un impulso importante en el proceso del desenvolvimiento de la industria del Uruguay.

Mientras esas tentativas no se concreten, el desarrollo de las producciones industriales del país, dependerá básicamente del consumo nacional, salvo algunas actividades para las cuales la existencia de materia prima nacional y de una industria dotada de una larga experiencia, y de equipos técnicos adecuados, como la industria textil, posibilite a la misma la entrada a los mercados internacionales. Esas posibilidades dependerán fundamentalmente, de las condiciones económicas generales que no deberán ser tales que desvíen los costos nacionales de los precios internacionales.

### III

## LA INTERVENCION ESTATAL EN EL PROCESO DE LA INDUSTRIALIZACION

En el capítulo I del presente trabajo, se han señalado las tendencias generales de la política estatal en el proceso del desarrollo económico. Siendo la industrialización, o el desarrollo de las actividades secundarias, tan solo un aspecto del desenvolvimiento y crecimiento de las economías nacionales, es indispensable analizar en especial como las intervenciones estatales han influido o han tentado influir en los movimientos industrializadores.

A efectos de una mejor ordenación del estudio, se dividirá las intervenciones estatales en los siguientes capítulos:

1. — Política de Producción.
2. — Política fiscal.
3. — Política dineraria y crediticia.
4. — Política de precios.
5. — Política sobre el balance de operaciones internacionales.

1. — *Política de producción.* — La actuación estatal sobre los distintos factores productivos, ha sido considerada en el capítulo II, al estudiar las principales determinantes del proceso de industrialización en el Uruguay.

No ha existido, en general, una política directa ejercida por el Estado tendiente a influir el desarrollo del sector secundario. Más bien, las intervenciones estatales se han caracterizado por la utilización de los instrumentos indirectos, como las políticas fiscales, dinerarias, de precios o sobre el balance de pagos.

Podrían quizá señalarse algunas medidas aisladas, tales como los privilegios industriales, las patentes de invención, o la acción ejercida por entes industriales estatales como la Ancap o paraestatales como el Frigorífico Nacional; pero esas medidas aisladas no se han concretado en un conjunto orgánico de intervenciones que hayan tendido a encarar directamente el problema de la producción industrial ya sea en su volumen físico, o en el tipo de producción, o intervenir en el problema de la productividad y costo.

2. — *Política fiscal.* — Si el Estado acepta como una finalidad fundamental de su política económica, la del desarrollo y, en especial, la del desarrollo de la producción del sector secundario, es lógico e indispensable que la política fiscal tienda al cumplimiento de esos objetivos generales. En general, en los países menos desarrollados, el sistema fiscal tiende a basarse en medidas de carácter empírico, con vistas más bien a suminis-

trarle al Estado los ingresos indispensables para el cumplimiento de sus actividades, que a ser instrumento integrante de una planificación de carácter general.

El Uruguay no ha escapado a esa característica. El sistema tributario, si bien teóricamente y a través de numerosas disposiciones, ha buscado el fomento de las actividades industriales, en los hechos las medidas adoptadas no siempre han tendido a lograr el objetivo indicado. Por sus características regresivas, por basarse esencialmente en la imposición indirecta, por su complejidad y rigidez, ha gravado en forma menos intensa las transacciones especulativas que los ingresos provenientes de inversiones socialmente productivas.

El informe ya citado de las Naciones Unidas señala los siguientes objetivos, a lograrse mediante una aplicación adecuada de una política fiscal que tienda al desarrollo industrial: "1) producir un aumento en las inversiones tanto en las industrias viejas como en las nuevas, y a la inversa, desalentar las inversiones de tipo especulativo en actividades improductivas, y 2) aumentar la productividad de los diversos factores de producción utilizados en la industria manufacturera".

Esos objetivos generales, agrega el informe citado, deben fundarse, además, en el principio de que "las concesiones tributarias que se hagan al sector industrial sean suficientemente eficaces para estimular nuevas inversiones que justifiquen las pérdidas consiguientes de ingresos, y que éstas sean compensadas por una mayor producción industrial (imponible) que, por lo menos, permita evitar, bien una reducción indebidamente grande de la contribución directa del gobierno al desarrollo económico en su conjunto, o bien un déficit indebidamente crecido y potencialmente inflacionario".

Las exenciones impositivas tendientes a fomentar la industria en el Uruguay, derivan de la ley de 1912, complementada por la ley de 14 de agosto de 1935, que exonera de algunos impuestos por el término de 10 años a las industrias nuevas o de fabricación de artículos no producidos en el país. Esos impuestos, patente de giro y contribución inmobiliaria, si bien pueden adquirir cierto volumen, en la actualidad, en el conjunto de las obligaciones tributarias, tienen una importancia muy relativa. Los últimos años, a partir de la post-guerra, señalan una tendencia al incremento de la presión fiscal, cuyas consecuencias han sido negativas en el proceso de crecimiento industrial.

La sociedad por acciones, que es uno de los instrumentos más importantes en un sistema en el que actúe la empresa privada, para la formación de capitales de un volumen lo suficientemente importante como para encarar las actividades industriales en la época actual, ha encontrado en el Uruguay un régimen muy liberal para su constitución y funcionamiento.

Pero, en la última década ha venido sufriendo una presión fiscal más acentuada, derivada sin duda del hecho de que sus utilidades y capitales son más fácilmente imponibles y posibilitan un control más adecuado.

Asimismo, la ley que grava a las ganancias elevadas, en su redacción inicial, contenía amplias exenciones a las utilidades reinvertidas, contribuyendo en esa forma al fomento de la capitalización. Por la presión de las necesidades fiscales, esas exenciones fueron siendo atenuadas a tal grado que prácticamente han perdido importancia. En países como el Uruguay, una política fiscal que tienda a diferenciar en forma clara del punto de vista impositivo, las utilidades que se viertan al consumo de aquellas que se destinan a reinvertir en el proceso de la producción, podría tener una gran importancia en la formación de capitales y en el futuro crecimiento de la producción.

El sistema tributario nacional, al basarse fundamentalmente en la imposición indirecta, adquiere un carácter regresivo del punto de vista de la distribución del ingreso, gravitando más sobre los sectores de ingresos bajos, con lo cual se tiende a reducir la demanda y el mercado nacional, es decir, se ejerce un efecto restrictivo sobre el desarrollo industrial. Asimismo, el predominio de la imposición indirecta, la falta de racionalización del sistema en su conjunto y la no existencia del impuesto a los ingresos, tiene como consecuencia que el sistema fiscal sea rígido y que no siempre los ingresos acompañen a las necesidades en materia de gastos. De ahí las constantes modificaciones y creaciones de nuevos tributos, que no aseguran una adecuada estabilidad al desarrollo industrial y a la actividad económica en general.

Esa estabilidad es especialmente importante en las actividades industriales cuya planificación requiere el transcurso de un período relativamente largo para lograr los resultados previstos. Muchas veces, los planes deben modificarse o reducirse por obstáculos derivados no solamente de las dificultades naturales que plantea el desarrollo económico, sino por los problemas que plantean las intervenciones estatales que en los hechos contradicen los objetivos de política general que los gobiernos han sentado como programas de acción.

Finalmente, cabe señalar que los incentivos tributarios, a pesar de su importancia, no son suficientes por sí mismos ni constituyen medidas fundamentales para el crecimiento industrial. Ellas forman parte integrante de la política económica general, y en tal sentido se impone su coordinación con el resto de las medidas que la autoridad pública debe adoptar para lograr el desarrollo económico.

3. — *Política dineraria y crediticia.* — Los principios que rigen la creación y circulación de los medios de pago, en el sentido amplio y general de la expresión, ejercen una influencia decisiva en el proceso de crecimiento y desarrollo económico.

A las normas admitidas por la economía tradicional, de dotar al sistema de la seguridad necesaria para que el valor del signo monetario mantuviese su estabilidad, y de la elasticidad indispensable para asegurar una marcha paralela entre la creación de ingreso real y monetario, se agregan en la actualidad los objetivos de desarrollo. En consecuencia, el sistema monetario crediticio deberá estructurarse en forma tal que constituya un engranaje más dentro del plan general tendiente a lograr la mejor y más justa distribución del ingreso real. Ello implica que los medios de pago han de orientarse hacia aquellas actividades que signifiquen un crecimiento en el ingreso real per cápita, el mantenimiento de la plena ocupación y el desarrollo armónico de los distintos sectores productivos.

Admitidos los principios generales, será necesario adecuar la organización institucional y el funcionamiento del sistema a dichos principios. La historia de la última década señala en los países periféricos en general y en el Uruguay en especial, que en la realidad el sistema no ha funcionado dentro de esos principios. Los esfuerzos tendientes a incrementar y acelerar el proceso de desarrollo se han traducido en los hechos, en aumentos excesivos y de carácter inflacionarios en el volumen de medios de pago (billetes y créditos) puestos a disposición de la plaza. En el caso concreto de Uruguay no podría afirmarse que ello haya sido el resultado de una política deliberada de propugnar o acelerar el proceso de desarrollo mediante el uso de la inflación. Más bien podría decirse que es la consecuencia de la falta de una planificación de orden general, así como de una estructuración adecuada del sistema dinerario.

En el primer aspecto, no han existido orientaciones generales que señalaran hacia donde y en qué volumen deben dirigirse los recursos dinerarios a efectos de lograr una orientación predeterminada de la producción; en el segundo aspecto, cabe señalar que el sistema bancario y crediticio, en su conjunto carece de los órganos e instrumentos capaces de llevar a cabo una política.

La orientación de la política monetaria está radicada en el Banco de la República, a través de sus dos departamentos, el de emisión y el bancario. El primero, que tiene a su cargo buena parte de las funciones de banco central, carece sin embargo, de una de las funciones más importantes en un país que desea intensificar su desarrollo: la de orientar y seleccionar el crédito. Los instrumentos utilizados en los países desarrollados, en especial la tasa de redescuento, tiene, en nuestro país, una influencia muy limitada por la escasez de capitales y el alza continuada de los precios. En consecuencia, la banca privada, ha realizado una política basada en una actitud tradicional, o sea la búsqueda de la rentabilidad y seguridad de sus colocaciones, tendiendo más bien a realizar colocaciones a corto plazo, a veces de carácter especulativo.

El hecho de que la banca central no posea en sus manos el contralor

del crédito, puede seguramente, tener como consecuencia la no adecuación y el crecimiento exagerado del volumen de crédito puesto a disposición de la plaza. Claro está, y es importante destacarlo, que también puede presionar sobre el volumen de medios de pago, la política de los déficits presupuestales y el crecimiento de los precios derivados de factores extraños al sistema monetario.

Otro factor importante a destacar es el que se refiere a la estructura del sistema bancario. Además de los aspectos ya señalados que se relacionan con el banco central, no existe en el país una organización especializada del crédito.

Los bancos comerciales realizan esporádicamente operaciones de financiación con vistas al desarrollo industrial; pero, en general, como ya se ha señalado, su política es la realizar el crédito a corto plazo.

El único instituto que específicamente tiene a su cargo el otorgamiento de crédito a la industria, es el departamento bancario del Banco de la República. Si bien el volumen de crédito otorgado se ha incrementado notablemente en la última década, su acción no ha podido traducir las orientaciones generales de una planificación industrial que, por otra parte, no ha existido.

El crédito a la industria ha sido concedido por el Banco de la República con el criterio bancario tradicional, contemplando la solvencia moral y material del solicitante, y el valor de las garantías ofrecidas. Por ello, en muchas oportunidades, se han orientado recursos sustanciales a sectores cuyo desarrollo no interesaba a la economía del país, o a industrias mal planteadas y de resultado dudoso. En un país como el Uruguay, de una escasez de capitales evidente, la mala utilización de los pocos recursos disponibles, puede significar un atraso o una detención en el ritmo de crecimiento del desarrollo industrial.

De ahí, la necesidad de analizar la posibilidad de la creación de institutos especializados que tomen a su cargo el crédito a largo plazo y mediano plazo, en especial de un Banco de Desarrollo Industrial.

Es conveniente aclarar que el proceso de desarrollo industrial puede ser acelerado con una adecuada organización del sistema de crédito, pero que los obstáculos que encuentra la industrialización no derivan, como se ha señalado reiteradamente, en forma exclusiva, de problemas monetarios y crediticios, sino que tiene su origen en causas dependientes de los recursos disponibles y de las condiciones sociales y económicas generales del país.

La creación de una agencia especializada, como el Banco de Desarrollo Industrial, puede, en forma coordinada con otras agencias especializadas que tomen a su cargo la formulación de los planes de industrialización, facilitar y acelerar la industrialización siempre que, conjuntamente con los problemas monetarios, se tiendan a resolver los problemas de

fondo planteados por el desarrollo económico. Con ello se desea indicar que ninguna política a largo plazo puede basarse en la creación inflacionario de medios de pago, o sea, que no es posible fundar la industrialización sobre soluciones puramente monetarias.

Las tentativas que se han hecho en algunos países de América Latina de incrementar las inversiones industriales, o acelerar la formación de capital, mediante el uso deliberado del crédito inflacionario, si bien en un primer impulso han tenido efectos aparentemente positivos, en el curso del tiempo han afectado en forma desfavorable el crecimiento industrial. Además de todos los efectos conocidos que el crecimiento inflacionario de los precios introduce en la economía del país, esa política tiene como consecuencia el introducir factores que desequilibran el desarrollo armónico de los distintos sectores de la economía; crean un clima de desconfianza que fomenta las transacciones especulativas, con la consecuencia de desalentar las inversiones industriales. Además, introduce elementos de desequilibrio en las relaciones económicas internacionales, con todas las consecuencias que ello puede determinar en países especialmente vulnerables al comercio exterior.

4. — *Política de precios.* — En el presente apartado se consideran las intervenciones estatales en el mercado interno, en cuanto puedan perturbar la libre determinación del precio que debe surgir del juego de la oferta y la demanda.

En general, las motivaciones que han impulsado la intervención estatal en el campo de los precios pueden agruparse, en lo que se refiere a Uruguay, en dos tipos principales:

- a) la defensa de la producción primaria o el logro de determinados objetivos de dicho sector.
- b) la protección del consumidor o de los sectores de ingresos bajos, en los consumos considerados básicos o de primera necesidad.

El primer tipo de intervención, se ha traducido en la fijación de precios mínimos a ciertas producciones agrarias (trigo, lino, ganado) con vistas a obtener el desarrollo de su producción o defender el ingreso del sector primario. La influencia que ha tenido sobre el desenvolvimiento industrial, además de los problemas derivados de la interdependencia general del sistema de precios, se ha ejercido directamente sobre aquellas actividades dependientes de la industrialización de los productos primarios. Tal es la situación planteada en la industria frigorífica, que depende estrechamente del precio que se fije al ganado, en la industria de alimentación derivada del trigo, en la elaboración del aceite de linaza o en la fabricación del azúcar.

Cabe señalar aquí, sin embargo, que el desarrollo de ciertas industrias (azúcar, cerveza) ha posibilitado la intensificación de los cultivos industriales que suministran la respectiva materia prima.

El problema que se plantea es si el juego intervencionista en los precios ha implicado una redistribución del ingreso en detrimento de las actividades primarias o si por el contrario el campo se ha visto favorecido a través de la política de los precios mínimos. Un pronunciamiento sobre ese aspecto requeriría informaciones estadísticas de ingreso o producción por sectores, que no existen actualmente. De cualquier modo, lo que es posible afirmar es que el desenvolvimiento industrial está íntimamente ligado a la marcha de las actividades primarias, tal como ya se ha señalado al comienzo de este trabajo. Por otra parte, el surgimiento de nuevas producciones industriales (a vía de ejemplo podría indicarse la industria azucarera) posibilita la introducción de cultivos que amplían el campo de actividades primarias, determinando a veces un incremento en el ingreso de las mismas, a través de una redistribución desde los sectores secundarios.

En cuanto al segundo tipo de intervenciones, ellas derivan principalmente de la situación de emergencia creada por la guerra y la postguerra. Su fundamento institucional está establecido por la ley 10.940 que crea y fija las atribuciones del Consejo Nacional de Subsistencias y Precios, de 19 de setiembre de 1947.

Las atribuciones asignadas al Poder Ejecutivo son sumamente amplias y los objetivos asignados son los siguientes:

a) evitar la escasez o exagerado aumento en los precios de los artículos de primera necesidad adoptando todas las medidas necesarias para el abastecimiento y distribución normal de los mismos.

b) regular con carácter general y temporario en todo el país o en sectores del mismo, los precios de los artículos de primera necesidad.

La ley citada hace una enumeración de los artículos considerados de primera necesidad, pero asimismo faculta al Poder Ejecutivo a que por la vía del Decreto, pueda incluir otros artículos en dicha lista. Asimismo, la ley autoriza al Poder Ejecutivo a expropiar mercaderías que considere indispensables para mantener y controlar el precio y abastecimiento, prohibir la exportación de los mismos e importarlos directamente.

El criterio que se fija para la regulación de los precios, es que deberá incluirse el costo más una utilidad razonable para los productores y comerciantes.

Tales son las normas más importantes, que como podrá apreciarse, asignan al Poder Ejecutivo una órbita de intervención de una amplitud muy vasta.

Las consecuencias de esa intervención deben analizarse teniendo presente las características de la economía del Uruguay.

Salvo los sectores de economía pública, el empresario y el mercado

siguen siendo los pilares del sistema y de la estructura económica nacional. Si ello es así, toda intervención directa, ejercida a través de funcionarios estatales, implica siempre una perturbación en la marcha normal de las empresas. Ella puede ser aceptada como una solución de emergencia o en las etapas iniciales para fomentar el asentamiento de una nueva producción, para hacer frente a acontecimientos de carácter excepcional. De lo contrario, la presión de los distintos grupos de intereses económicos y sociales, a la larga tenderán a anular los posibles efectos beneficiosos de la intervención o fijación de precios.

Los precios mínimos tienen la tendencia de ser una protección al productor marginal; de ahí, que obligados por la ley a contemplar el costo más una utilidad razonable, no se estimule la eficiencia y el progreso técnico.

Además, cuando los precios máximos tienden a evitar la especulación derivada de la escasez, si esa escasez es de carácter estructural, no contribuyen a la solución del problema que debe ser atacado en el aspecto de fondo, o sea el incremento y la mayor eficiencia en la producción.

A vía de ejemplo, podrían citarse distintos decretos del Poder Ejecutivo tendientes a una congelación general de precios de artículos de primera necesidad, decretos que en los hechos han sido totalmente inoperantes.

El ascenso de los precios no constituye en general sino un síntoma de perturbaciones en la producción o en el sistema dinerario. No es posible por la vía de las regulaciones administrativas detener en forma permanente o evitar los males derivados de la propia estructura y/o sistema económico. En consecuencia, mientras se mantenga el sistema liberal de la economía, las intervenciones directas en los precios solo pueden constituir una medida de emergencia y de carácter transitorio, o una medida adoptada para proteger una industria naciente hasta que logre su estabilidad.

Para combatir la especulación o para mantener el ingreso real de los sectores de ingresos bajos, más bien debería irse a las intervenciones de carácter funcional, a través de medidas indirectas. Tales podrían ser, por ejemplo, la utilización de precios testigos o medidas fiscales gravando las ganancias para realizar una política redistributiva del ingreso. Desde luego, que siempre ocuparían el primer lugar, aquellas medidas de política que tiendan a fomentar y desarrollar las producciones consideradas de primera necesidad, aplicando los métodos y técnicas que permitan a través de una alta productividad abatir los costos y los precios.

5. — *Política sobre el balance de operaciones internacionales.* — La política de desarrollo e industrialización en los países periféricos, coincide, en materia internacional, con el abandono de las premisas tradicionales del intercambio. El patrón oro automático, que en forma más o menos absoluta y continuada vino rigiendo las relaciones internacionales durante más

de un siglo, es abandonado a partir de la crisis de 1929. La mayor parte de los países, incluso los centros industrializadores, intervienen en forma directa o indirecta, en las distintas partidas que constituyen el balance de pagos, tratando de lograr los objetivos fijados en sus políticas económicas.

Esas intervenciones adquieren una importancia primordial en los países empeñados en el desarrollo del sector secundario. Por las características de su estructura económica, esos países son extremadamente vulnerables a las fluctuaciones del comercio internacional y a la marcha de la actividad en los grandes centros industrializadores. De ahí, las tentativas para estabilizar y evitar las fluctuaciones, mediante la introducción de los contralores de cambios y de exportaciones e importaciones. Como, por otra parte, el proceso de industrialización implica una política deliberada de reestructuración del balance de operaciones internacionales, las autoridades públicas del Uruguay han buscado utilizar distintos instrumentos a efectos de lograr los objetivos perseguidos. Esos medios pueden agruparse en dos grandes factores básicos: a) la actuación mediante la política arancelaria; b) la actuación mediante el Contralor de Cambios y de Exportaciones e Importaciones.

a) *Política arancelaria.* — El método proteccionista tradicional a las industrias nacionales, ha sido el de gravar las importaciones mediante impuestos aduaneros. Ese método fue seguido en el Uruguay y tuvo importancia fundamental hasta la crisis de 1929. En la actualidad, y aún cuando se mantiene en todo su vigor, su importancia como instrumento proteccionista, ha sido desplazado por el contralor de cambios.

Aún cuando ya mediante leyes votadas desde 1833, se establecían distintas franquicias para la importación de máquinas y artículos de uso industrial, es en realidad la ley de 1912 la que establece en forma más orgánica las distintas medidas proteccionistas a la industria nacional. Esas medidas se refieren a los siguientes aspectos básicos:

1) liberación o rebaja de los derechos aduaneros a la importación de maquinarias, accesorios y materias primas destinadas a la industria nacional.

2) Aumento de derechos por encima del nivel arancelario común a los artículos importados que tengan similar de producción nacional.

3) Otorgamiento de los beneficios del “drawback” y de la “admisión temporaria” a efectos de hacer factible la organización de algunas actividades industriales.

La política enunciada tendía a favorecer e incrementar el desarrollo de las industrias nacionales. Pero, en general, esa protección tuvo y tiene alcances muy limitados. Más bien dentro de su actual estructuración, debe considerarse como un medio de incrementar los ingresos fiscales que como

un instrumento eficaz para defender e impulsar la industrialización en el país.

En primer lugar, el arancel aduanero requiere sanción legislativa. En consecuencia, es un instrumento demasiado rígido para que pueda adaptarse a las circunstancias cambiantes del mercado internacional. Por otra parte, la elevada propensión al consumo existente en los países como el Uruguay y la tendencia de algunos sectores sociales a los gastos en artículos suntuarios, vuelven ineficaz el arancel aduanero como instrumento destinado a impedir la entrada de artículos extranjeros.

Para lograr esos efectos, los derechos aduaneros tendrían que alcanzar niveles muy elevados, con las consecuencias que ello implicaría para los distintos convenios comerciales firmados por el país y para las obligaciones adquiridas a través de su adhesión a los acuerdos del GATT.

Debe además señalarse que las diferencias de estructuras entre los grandes centros industrializadores y los países que recién comienzan su proceso de desarrollo, es de tal magnitud que, difícilmente, el arancel aduanero sea, por sí solo, suficiente para impedir una competencia que significaría la desaparición de la industria nacional.

La existencia de potencias y unidades económicas que en el campo internacional ejercen un efecto de dominación, ya sea por su dimensión, por el grado de perfeccionamiento técnico que han alcanzado o por el hecho de que estén en condiciones de producir para un mercado mundial, hace muy difícil el proceso industrializador en un país de las características del Uruguay. Para eliminar las barreras arancelarias es indispensable llegar a acuerdos regionales que amplíen el espacio económico y la dimensión del mercado, haciendo posible la producción en una escala y de acuerdo a los métodos de los centros industrializadores.

b) *Política de contralor de cambios.* — A efectos del presente trabajo, se entenderá por contralor de cambios, la intervención tanto, en materia cambiaria como en las exportaciones e importaciones.

En su faz inicial el contralor de cambios surgió en el Uruguay en 1931, como un conjunto de medidas de carácter monetario, tendiente a la defensa del valor del signo monetario y a la búsqueda del equilibrio en el balance de pagos. Sucesivas modificaciones en la estructuración de los institutos y en las normas vigentes fueron transformando y ampliando los objetivos iniciales. En lo referente a los medios utilizados, han variado en el tiempo; el gobierno dispone de una amplitud muy grande, dado que las medidas pueden ser adoptadas por la vía del decreto.

La evolución operada en el Contralor de Cambios ha llevado a que asumiese en los hechos las siguientes funciones:

- a) Fijación de los tipos cambiarios para las importaciones y exportaciones;

- b) Distribución de los recursos de divisas entre los distintos sectores y necesidades;
- c) Redistribución del ingreso a través de la política de los tipos múltiples;
- d) Protección a la industria nacional a través de la utilización de la tercera categoría, de la asignación preferencial de divisas y de los tipos múltiples.

La utilización de cada uno de los medios señalados, ha significado en la última década un elemento eficaz de protección que se ha traducido en lineamientos generales, en los siguientes aspectos:

1) La industria nacional ha obtenido un tratamiento preferencial en la asignación de los recursos necesarios para la importación de materias primas y equipos de capital. En las épocas de escasez, ese tratamiento ha significado prácticamente la no importación de productos manufacturados con similar nacional.

2) Las asignaciones de divisas destinadas a la industria nacional, se han hecho a tipos cambiarios inferiores a las destinadas a la importación de productos manufacturados. Hasta el decreto del 3 de agosto de 1956, la industria tenía un tipo preferencial para la importación de materias primas y bienes de capital; y el decreto mantuvo el tipo preferencial para las materias primas y elevó el destinado a los bienes de capital.

En ambos aspectos el decreto establece la libre importación o sea que se elimine toda restricción de carácter cuantitativo.

3) La industria ha sido defendida frente al similar extranjero mediante la distribución restrictiva o no distribución de divisas destinadas a la importación de similares extranjeros. Cuando esas divisas se han otorgado, ha sido en volúmenes muy limitados, y a tipos de cambios superiores a los destinados a materias primas y equipos de capital.

4) En cuanto a la exportación de productos manufacturados, se ha visto favorecida mediante el otorgamiento de tipos preferenciales de cambios a efectos de permitirle la competencia en el mercado internacional. El decreto del 3 de agosto de 1956, establece la negociación de sus divisas al tipo libre comercial, con la obligación de devolver, a los tipos básicos de importación o exportación, el equivalente en moneda extranjera de las materias primas utilizadas. Es decir, el principio sentado es que el valor agregado por el proceso de industrialización, se vende al tipo libre comercial.

5) El Fondo de Diferencias Cambiarias, obtenido por los diferentes precios a que se negocian las divisas de exportación e importación, ha sido utilizado en parte, para proteger algunas actividades industriales vinculadas estrechamente a las producciones primarias. A vía de ejemplo, podría señalarse la industria frigorífica, la industria del aceite, etc.

Este conjunto de medidas que ha actuado con una relativa eficacia, adolece del defecto fundamental de no estar coordinado con medidas de

política de carácter general, que, en forma armónica, tiendan a lograr los objetivos del desarrollo económico e industrialización. En el párrafo siguiente, se tentará señalar las insuficientes de la protección arancelaria y cambiaria, concebidos como instrumentos aislados.

c) *Límites de la protección arancelaria y cambiaria.* — En la utilización de los distintos medios de protección a la industria nacional, no debe perderse de vista el objetivo de la política de industrialización, como parte integrante del desarrollo económico general: el incremento del ingreso real per cápita y la mejor distribución de ese ingreso entre los distintos sectores que integran la población.

Las distintas medidas proteccionistas señaladas pueden, en los hechos, traducirse en una pérdida de ingreso no compensada por el ingreso creado por las actividades protegidas. Si la industria no es eficaz, si las medidas de protección arancelaria y cambiaria no se relacionan directamente con la eficiencia y el costo industrial, las actividades protegidas pueden disminuir en lugar de incrementar el bienestar general.

Otro factor a tener especialmente en cuenta es que las medidas proteccionistas no pueden resolver las dificultades estructurales que se les plantean a algunas actividades manufactureras. Por ejemplo, la escasez de factores como mano de obra especializada, o recursos naturales adecuados, o la crónica escasez de capitales; las medidas de política tienen tan solo el efecto de encauzar esos distintos factores y si no son aplicadas dentro de un plan armónico y meditado, pueden tener el efecto de orientar los factores escasos hacia aquellas actividades más rentables en escala individual pero menos adecuadas a los objetivos generales que deben perseguirse.

El problema de la dimensión del mercado, cuya gravitación se ha señalado en varias oportunidades, difícilmente pueda ser resuelto a través de las medidas de protección indicadas. Más bien, quizás se tienda a estrechar aún más el marco de las actividades mediante la utilización de barreras arancelarias y cambiarias.

Cabe destacar, finalmente, que todo este conjunto de medidas de política, implica una creciente intervención de los órganos estatales. Ello requeriría la existencia de agencias especializadas, dotadas de una elevada capacitación técnica a efectos de preparar las distintas normas a aplicarse. Asimismo, sería necesario contar con relevamientos estadísticos continuados de las principales variables económicas nacionales.

Los países de menor desarrollo, y el Uruguay no constituye en la materia una excepción, no cuentan en general con esos elementos. De ahí que la política proteccionista se haya ejercido en forma empírica, adecuándola a las exigencias de los problemas de carácter circunstancial, bajo la presión de los distintos grupos económicos y sociales. Se ha perdido de vista el objetivo general en el deseo de resolver los problemas particulares y del momento.

## IV

### CONCLUSIONES

De lo expuesto en los capítulos precedentes, pueden inferirse las siguientes conclusiones de carácter general:

1. — El proceso de industrialización, tomado en el sentido de un incremento de las actividades secundarias, que viene caracterizando la economía del Uruguay en los últimos veinticinco años, es un aspecto parcial de las tendencias al crecimiento y desarrollo de los países económicamente menos desarrollados.

2. — Los objetivos fundamentales de ese proceso, son el aumento del ingreso real per cápita, el mantenimiento de una corriente continua de ese ingreso así como de una ocupación total de los factores productivos.

3. — El logro de los objetivos señalados, implica un desarrollo armónico de todos los sectores de la producción. No puede haber un crecimiento industrial sin un desenvolvimiento paralelo de las actividades primarias, en el Uruguay especialmente las agrarias, y de los correspondientes servicios del sector terciario.

4. — Para que la industrialización pueda lograr los objetivos propuestos, debe adaptarse a las posibilidades del país, teniendo presente los recursos disponibles, el crecimiento de la población, la capacidad técnica, el nivel de capitalización, las características de los mercados internos e internacionales y la evolución de los sectores primarios y terciarios de la producción.

5. — En cuanto se refiere a recursos naturales, el Uruguay dispone principalmente de aquellas materias primas derivadas de la agricultura. Para los demás abastecimientos necesarios de la actividad industrial, depende de la importación. En consecuencia, el desarrollo industrial se relaciona estrechamente con la marcha del balance de operaciones internacionales; y como la capacidad de importar depende principalmente del volumen de exportaciones, la producción manufacturera está expuesta a las contingencias derivadas de la capacidad de absorción que tengan los centros industrializadores de las materias primas y alimentos producidos en el país.

6. — No ha existido en el curso del crecimiento industrial del país un problema grave de abastecimiento de energía, como el que se ha planteado en algunos países latinoamericanos.

El incremento en la producción de energía, tanto térmica como hidráulica, así como el normal abastecimiento de combustibles sólidos y líquidos, ha suministrado los requerimientos del desarrollo del sector industrial.

7. — Las informaciones disponibles a través de los censos industriales, permiten señalar un incremento en el porcentaje de la población ocupada en actividades secundarias. Ese incremento ha permitido absorber parte del crecimiento vegetativo normal así como un porcentaje importante de la población desplazada de las actividades primarias.

Como problemas especiales relacionados con la población, deben señalarse las dificultades derivadas de la baja tasa de capitalización, que no permite establecer una relación adecuada entre el volumen de capital y la población ocupada en actividades industriales. Asimismo, deben señalarse los problemas económico-sociales derivados de la concentración de las principales producciones manufactureras en un solo centro urbano, Montevideo.

8. — El Uruguay se caracteriza por tener una tasa de formación de capital reducida. Ello deriva del bajo nivel de ingresos de la población, que a su vez, implica una elevada propensión a consumir y una reducida propensión a ahorrar.

En consecuencia, la industria encuentra graves dificultades para la financiación de sus inversiones; esas dificultades se agravan aún más por la tendencia existente de destinar los ahorros a inversiones en tierras o de carácter especulativo o a consumos de bienes de lujo.

Posibles soluciones para fomentar las inversiones industriales podrían ser las siguientes:

- a) Adecuada reglamentación y protección para las inversiones industriales en sociedades anónimas.
- b) Exenciones impositivas para la reinversión de utilidades y gravámenes especiales para la distribución de las mismas por encima de un cierto límite.
- c) Creación de organismos e institutos especializados en el crédito industrial (Bancos de Inversión) dotados de garantías o protecciones oficiales para asegurar a los posibles inversores contra los riesgos de la inversión industrial.
- d) Canalización de las grandes fuentes de ahorro nacional (en especial las reservas de los Institutos de Previsión Social) hacia actividades productivas, reestructurando la política actual que las ha destinado a la absorción de Deuda Pública para pago de gastos ordinarios.
- e) Fomento de las inversiones de capital exterior, dentro de un estricto respeto de las disposiciones constitucionales y legales, tratando de crear las condiciones generales de estabilidad y seguridad que hagan posible esas inversiones.

9. — Una importancia fundamental debe ser atribuída a la formación de la mano de obra, mediante la consolidación y expansión de la enseñanza industrial. Esa actuación debe acentuarse especialmente en el nivel medio o sea en la formación de capataces y supervisores industriales.

A los efectos de contemplar los problemas derivados de las fallas en la labor de planificación y lanzamiento industrial, se hace necesaria la creación de agencias oficiales o privadas que actúen como órganos de ase-

soramiento, con la finalidad de contribuir a asentar sobre bases firmes el proceso de desarrollo industrial.

Especial importancia debe atribuírse al incremento de la productividad del factor trabajo como medio para lograr un incremento en el ingreso real, que conjuntamente con una adecuada política de redistribución, constituyen los medios indispensables para una elevación del nivel de vida de la población.

10. — Un obstáculo importante para el desarrollo industrial del país, está constituido por la insuficiencia del mercado interno. Esa insuficiencia deriva de tres factores básicos: dimensión limitada del territorio, volumen reducido de la población y bajo nivel de ingresos de la misma. La insuficiencia de la demanda determina en la producción manufacturera una pérdida de eficiencia, un aprovechamiento ineficaz del escaso volumen de capital disponible, falta de estabilidad para las empresas y una limitación para el desarrollo progresivo de las industrias.

Las posibilidades de ampliar el mercado residen, en el campo interno, en el incremento de la población y en una política que tienda al crecimiento armónico y coordinado de todos los sectores productivos para lograr un aumento en el ingreso real per cápita; y en el campo externo en una ampliación del espacio económico nacional mediante la creación de unidades o acuerdos de carácter regional.

11. — La política estatal ha sido un factor positivo en el proceso de industrialización del país, ejerciéndose su acción a través de medidas directas e indirectas, tendientes a lograr la consolidación de las producciones manufactureras existentes y la estructuración de nuevas actividades.

Sin embargo, como se verá a través de las conclusiones que se expondrán a continuación, esa acción se ha ejercido en forma empírica, sujeta a factores de carácter circunstancial, sin la formulación de un plan general con objetivos claramente delimitados y con la utilización de medios adaptados a los fines perseguidos.

12. — En el campo fiscal, las medidas de fomento industrial son aisladas y sus efectos se ven anulados por las características generales del sistema tributario nacional.

El sistema tributario del país por su carácter regresivo tiende a ejercer un efecto negativo sobre el ingreso de los sectores bajos, reduciendo en esta forma las posibilidades de un incremento en la demanda de bienes producidos por el sector secundario. Por otra parte, carece de la estabilidad requerida por el desarrollo industrial, estando sujeto a frecuentes modificaciones que imposibilitan una adecuada planificación en el tiempo. Asimismo adolece del defecto de la carencia de una política que impulse la reinversión de las utilidades propias de las empresas y que tienda a elevar el bajo nivel de capitalización.

13. — La orientación general de la política dineraria y crediticia, se

ha mantenido dentro de las normas clásicas en la materia, sin que se haya puesto el acento en los objetivos de desarrollo industrial.

No existen institutos especializados en el crédito a mediano y largo plazo, tan importantes para el financiamiento del desarrollo industrial. Tampoco ha existido ni existe una política de selección del crédito tendiente a utilizar los recursos del ahorro nacional para la consecución de los objetivos de crecimiento y desarrollo económico.

No obstante, debe señalarse que si bien la situación actual puede ser mejorada en forma sustancial, los obstáculos al desarrollo económico en general y al industrial en especial, no pueden ser salvados recurriendo a medidas puramente monetarias, o a la inflación; esos obstáculos deben ser encarados mediante una acción sobre aquellos factores básicos (recursos disponibles y condiciones económico-sociales del país) que impiden un crecimiento adecuado y armónico de la economía nacional.

14. — En cuanto se refiere a las intervenciones en los precios, puede concluirse que en un sistema de economía de tipo liberal o con grandes sectores individualistas, las políticas de precios solo deben adoptarse como medidas de emergencia y con vistas a asegurar el cumplimiento de objetivos considerados fundamentales para la comunidad.

En tal sentido, deberán preferirse las intervenciones indirectas o funcionales, que pueden lograr el cumplimiento de los objetivos económicos y sociales, con menor sacrificio y mayor eficacia.

Asimismo, es necesario destacar que la política de precios deberá tener como objetivo el logro de un equilibrio adecuado en los ingresos de los distintos sectores de la producción (campo, industrias, servicios) a efectos de que el crecimiento de los mismos se realice en forma armónica y coordinada.

15. — La protección aduanera se ha visto desplazada en los últimos veinticinco años por el uso más eficaz y ágil del instrumento de la protección cambiaria.

Mediante los contralores de cambios y de exportaciones e importaciones, la política estatal ha buscado asegurar a la industria nacional, el abastecimiento normal requerido para sus actividades y al mismo tiempo, mediante el uso de la tercera categoría, se ha cerrado la entrada del similar extranjero.

La industria de exportación se ha visto favorecida por el otorgamiento de tipos preferenciales para permitirles la competencia en los mercados internacionales.

Todo este conjunto de medidas adolece del defecto de no integrar una política económica general. Muchas veces se han adoptado para resolver problemas circunstanciales, bajo la presión de los distintos intereses en juego, a veces en contradicción con los objetivos generales de una política de desarrollo.

CR. ENRIQUE V. IGLESIAS

**PROBLEMAS  
TEORICO - POLITICOS  
DE LA LOCALIZACION  
INDUSTRIAL**



## I

### INTRODUCCION

El problema de la localización industrial, durante mucho tiempo y mientras dominó el criterio liberal, quedó librada al juego de las fuerzas naturales del mercado y de la iniciativa individual.

Posteriormente, la aparición del intervencionismo configurando nuevos sistemas económicos, a la vez que la decisión firme de los distintos gobiernos de encarar el problema del desarrollo económico de los distintos países, obligó a éstos a preocuparse del problema locacional, como un capítulo más de la política del Estado tendiente al desarrollo de la unidad económica nacional.

Este interés político por el problema, se vió acompañado por una preocupación equivalente en el ámbito teórico, tendiente a indagar, en primer término, las causas que motivan, en el mundo actual, la localización industrial, y en segundo lugar, la mejor forma en que esa localización puede responder a los objetivos de una política de ordenamiento industrial y de desarrollo económico.

A poco que los investigadores se acercaron al centro del problema, fueron separándose distintas épocas en el direccionismo del mismo.

En una primera etapa, las fuerzas naturales, regidas por el libre albedrío del empresario, concentraron las empresas industriales en torno a la fuente de materias primas para la industria.

Posteriormente, sucedió a esta causal, la búsqueda de las zonas agrarias, como forma de evitar los arduos problemas sociales que se creaban en las áreas urbanas.

Luego, nuevas motivaciones cambiaron las preferencias locacionales del empresario: la obtención probable de capitales, de mano de obra especializada, de mercados de consumo, etc.

En el momento actual, el problema de la radicación industrial, se encuentra determinado por un conjunto de elementos, complejos y depen-

dientes de cada país y de cada rama de la industria. El conjunto sistematizado de conocimientos sobre esos factores, constituye el ámbito propio de la Teoría de la Localización Industrial, largamente trabajada por autores de la talla de Losch, Weber, Hoover, etc.

Pero, al mismo tiempo que se afinaron las teorías, se crearon nuevas necesidades de intervenciones públicas en el problema de la localización.

La decisión única del empresario en este problema, no contempla eficazmente, en muchos casos, la propia política de desarrollo económico del país. En efecto, entendemos que en el centro del problema del desarrollo económico, se ubica la obtención del óptimo del producto social en cantidad y calidad.

En la obtención de este óptimo, el problema de la localización en el espacio de las distintas actividades productivas, juega como elemento propio a la vez que coadyuva con las demás variables de la producción. De ahí que el Estado, en su preocupación por orientar el desarrollo en los países escasamente desenvueltos, deba asignar a la localización industrial un capítulo especial de sus políticas.

En igual forma interesa al Estado el problema, por sus consecuencias sociales, demográficas, higiénicas, etc., cuya consideración constituyen otros tantos capítulos del desarrollo económico-social del país.

La preocupación por el problema se vió acentuada, luego de las grandes guerras mundiales, en los países centros y con motivo del fuerte avance industrial de los últimos tiempos, en los países de la periferia económica.

El conjunto de objetivos en esta materia, así como los medios idóneos para alcanzarlos, constituyen el campo de las políticas de localización industrial.

El enfoque de ambos problemas, el teórico y el político, es la materia propia del desarrollo del presente trabajo.

## II

### TEORIA DE LA LOCALIZACION INDUSTRIAL

Los distintos autores que han tratado con bastante intensidad el problema de la localización de la actividad económica, tales como Hoover y Sampedro, comienzan en sus estudios, por analizar las determinantes que llevan a las empresas a ubicarse en los distintos lugares geográficos a que pertenecen.

A efectos de participar en esa visión del tema, podríamos proponernos el siguiente esquema de trabajo sobre las determinantes de la localización industrial:

- a) Determinantes que afectan a la estructura industrial general del país, que denominaremos determinantes externas.
- b) Determinantes propias de cada rama industrial en particular que denominaremos determinantes internas, haciendo referencia con ello a las variables que mueven la estructura interna de cualquier empresa industrial.

#### 1. *Determinantes Externas de la Localización.*

Entendemos que la localización industrial se encuentra directamente determinada por la estructura económica del país a que pertenece. Por ello, la formulación de una teoría general de la localización es inoperante si no se estudia a la luz de la realidad económica del país y se adapta al particular sistema y estructura que domine en el mismo. Por tales motivos encontramos como variables externas fundamentales a las siguientes:

##### a) *Estructura Económica General.*

La particular estructura económica que domine en el país en un momento determinado, no solo determina el proceso industrial del país, sino también su ubicación. Respondiendo a este orden de ideas, podemos decir que la localización industrial depende de todos aquellos datos que cuantitativamente formulados, componen la estructura económica del país tales como:

- los datos y condiciones naturales, comprendidos en la estructura geográfica.
- la composición y distribución cualitativa y cuantitativa de las fuerzas del trabajo.
- la composición y distribución del capital nacional.
- la naturaleza de las relaciones entre empresarios y asalariados.
- la comparación con otros sectores de la actividad nacional; etc.

Estas variables influyen en el estado y desarrollo de la industria y por ende, determinan como fuerzas externas, la localización de la producción industrial en la escala macro económica.

b) *Estructura Industrial.*

Conjuntamente con la estructura general, en sus datos y relaciones cuantitativas y cualitativas, inciden como variables externas de la localización industrial, la propia estructura de la producción industrial.

La formación de determinados tipos de concentración o de descentralización industrial, dentro de un país, van determinando condiciones especiales para la ubicación de las empresas industriales establecidas y las que se establecen. Con ello queremos significar que la situación dada en materia de localización industrial, obliga a las nuevas industrias a ubicarse en determinada forma. El peso de este elemento locativo, no puede dejarse de lado en ninguna política de locación industrial.

Así por ejemplo, la existencia de un determinado núcleo industrial, lleva consigo la existencia dentro de esa concentración, de un volumen de posibilidades industriales para la nueva industria, tales como: la existencia de redes eléctricas, la orientación definida de los consumidores industriales secundarios, la existencia de corrientes de consumo ya establecidas, etc.

Todo ello obliga, por fuerza, a que las industrias nuevas dependan en grado elevado de la situación presente de que se parte y por cuyo motivo no puede dejarse de lado para cualquier ordenamiento político del futuro.

c) *Estructura Económica Internacional.*

Ciertos países como el nuestro, dependen en alto grado del comercio internacional. Lo hacen tanto en sus industrias de exportación como en sus industrias domésticas. Las primeras en relación con los productos exportables, las segundas en cuanto a su abastecimiento de materias primas extranjeras.

Esta dependencia se hace manifiesta en un doble orden de relaciones: "cualitativas" y "cuantitativas".

Ultimamente, la teoría del comercio internacional, en uno de sus capítulos, el de la teoría espacial del comercio internacional, ha venido a aportar nuevas luces a las influencias que el comercio internacional ejerce sobre los distintos grados de industrialización de los países, su ubicación espacial y viceversa.

Según esta teoría, así como existen grandes "espacios económicos" en el ámbito nacional, existirían grandes "espacios económicos" en el ámbito internacional, agrupándose en forma concentrada en torno a tres focos: el foco norteamericano, el campo europeo, y el campo soviético.

El campo europeo, formado a consecuencia de la integración industrial del mundo, luego de la revolución industrial, el de los Estados Unidos,

en forma de expansión de la economía mundial, formado por la yuxtaposición de espacios industriales internos que, basados en una extraordinaria riqueza natural, llevaron a este país a traerse hacia sí todo el desarrollo de los países que integran su periferia. Y por último, el foco soviético, que aparece en la fase de intensificación de la economía mundial, en los territorios densamente poblados que forman su periferia. Además, el espacio soviético es un poco la consecuencia de una pujante base agraria, extraordinariamente sólida, que busca crear, a su costado, un campo industrial igualmente desenvuelto.

Al lado de esos tres grandes centros cíclicos, se destacan, en cada región, sub-centros que aspiran a un desenvolvimiento autónomo comenzando con las industrias livianas, para terminar en pretensiones de ciertas industrias pesadas, persiguiendo el objetivo económico de una menor dependencia del mercado internacional.

Estos últimos intentos, sin embargo, fracasan porque se encuentran con limitaciones naturales y de orden técnico impuestas por las menores posibilidades de desenvolvimiento de los países escasamente desarrollados.

Esa particular estructura del mercado internacional, influye preponderantemente sobre la estructura nacional y las determina sensiblemente. No solo en cuanto a que el centro marca el desarrollo cualitativo del proceso industrial de la periferia, sino también sus posibilidades cuantitativas. En efecto, la extraordinaria dependencia de los países periféricos en su centro cíclico, influye a través de la relación de intercambio, en las posibilidades de divisas de estos países y en su importación de bienes de capital. La dependencia en este sentido, es en cuanto a cantidades y en cuanto a precios, afecta en cuanto a posibilidades y ritmo del desarrollo industrial interno.

Es por este motivo, que dentro de las determinantes internas, ubicamos a la variable internacional, incluyendo activamente sobre el desarrollo de las industrias de los países subdesarrollados y por ende sobre su particular locación geográfica.

El planteamiento de estas variables de orden general<sup>3</sup> previas a cualquier estudio macroeconómico de localización, coloca su problemática dentro de la correspondiente a la estructura industrial y ésta, a su vez, se ubica dentro de la estructura de la producción nacional.

Como consecuencia de ello, la política de localización a cuya caracterización tiende el presente trabajo, es un capítulo más de la política industrial, y esta a su vez un capítulo general de la política de desarrollo que se siga en el campo de la producción.

Las particulares condiciones en que se desenvuelven las fuerzas naturales y humanas de un país que determinan su desarrollo económico, inciden directamente sobre las formas de localización industrial. Tal por lo menos, es lo que señala la experiencia de distintos países, en especial de aquellos que por sus condiciones han evolucionado hacia la constitución de grandes centros cíclicos.

Ello hace que pueda hablarse de una teoría locacional para los países centro y de una teoría locacional para los países periféricos o subdesarrollados. En la misma forma, la política de localización industrial será distinta para los países altamente desarrollados que para los países escasamente desenvueltos.

Habremos de tener presente en todos los casos, las variables del país de que se trata y ubicar la política de localización industrial dentro de la política de desarrollo económico-general.

## 2. *Determinantes Internas de la Localización.*

La teoría de la localización persigue, como objetivo fundamental, la determinación ordenada de aquellos factores locacionales que influyen en la decisión de los empresarios sobre el lugar que prefieren para su radicación.

Es sin embargo imposible, alcanzar en forma exhaustiva una clasificación sistematizada de los elementos locacionales, por estas tres razones:

- a) porque los factores locacionales son propios de cada país o región;
- b) porque cada industria tiene determinantes propias; y
- c) porque estos factores se modifican a través del tiempo, por el influjo de nuevas condiciones ambientales y muy en especial, por el desarrollo tecnológico de la explotación industrial.

De ahí que nuestra enumeración de elementos locacionales, se limite a seguir los planteos de autores clásicos en la materia (Hoover, Losch, Weber, etc.) a los solos efectos de orientarnos en el conjunto de elementos en los cuales el empresario se asienta para hacer sus cálculos locacionales.

Corresponde puntualizar que es necesario en este tema, ubicarse, o bien en el ámbito de la empresa privada, o bien en el de la empresa pública.

Mientras que en la primera, el o los factores locacionales son otras tantas determinantes del interés privado del empresario, en la segunda, debe primar el interés colectivo a que esa institución debe servir. Sin que con ello deba alejarse de las condiciones de economicidad que presiden tanto el funcionamiento de la empresa privada como de la empresa pública.

Ubicados por consiguiente en el radio de acción de la empresa privada, es posible señalar que la unidad económica-empresa, persigue, como fin económico, la obtención del máximo ingreso con el mínimo esfuerzo posible.

A tales efectos debe resolver en la dinámica de la producción, la relación constante que se le presenta, entre la evolución del "costo de producción" y el "precio del mercado". El movimiento alterno de estas variables se realiza a través del proceso económico que comprende las siguientes etapas:

- a) contratación de los factores productivos primarios: mano de obra, tierra y obtención de capitales y los factores complementarios tales como agua, energía eléctrica, etc.

- b) combinación técnica de esos mismos factores, dentro de la empresa y
- c) distribución y venta de los productos terminados.

El empresario, al recorrer el ámbito de esas distintas etapas, debe resolver para cada paso, el problema del abastecimiento en los tres mercados de factores señalados (mano de obra, tierra y capitales) y en el mercado de materias primas (que se adquieren a otras industrias).

Interesa destacar que la solución que vaya dando a su problema económico y técnico, dependerá, en alto grado, del mercado en que trabaje.

Si se trata de un mercado de libre concurrencia, el precio le será impuesto por el mercado, de donde la combinación productiva dependerá en definitiva, de una elección entre los distintos costos a efectos de que ajustando el de producción al mínimo, el beneficio se haga máximo. Si por el contrario, la empresa trabaja en un régimen de monopolio, va a actuar con un precio que determina de antemano, en cuyo caso la solución del binomio costo-precio, se hará entre un precio fijo que ella determina y un costo dinamizado por el aumento del volumen de producción.

Finalmente, si el empresario se encuentra bajo un régimen de concurrencia monopólica, deberá trabajar moviendo los dos factores, costo de producción y precio de mercado, por cuanto su actitud va a influir en ambos.

Concretado el problema económico del empresario a la resolución del problema costo-precio, ¿qué papel juega en el mismo, la decisión de localización?

El problema de la localización consiste precisamente en estudiar en que forma la ubicación espacial de la empresa, va a influir sobre el costo de producción y sobre el precio de venta, actuando como variable condicionante en la relación que acabamos de señalar.

La localización industrial, por consiguiente, afecta directamente a los costos de producción (mano de obra, materia prima, etc.) y por otra parte, la mayor o menor distancia del mercado de consumo, determina las cantidades y los precios de venta.

Es por ello que los distintos autores estudian, como problema previo de la economía de la empresa, el de su localización, relacionando este problema con los aspectos que acabamos de señalar.

Siguiendo estos planteamientos ya clásicos, podemos agrupar los factores locacionales que tiene en cuenta el empresario en su ubicación, en la siguiente forma:

a) *Factores que inciden sobre el Costo de Producción*

1. Los mercados de factores productivos: medio natural, trabajo, capital y empresa.
2. Los mercados de factores derivados, materias primas y otros.

3. La dimensión de la empresa.
  4. Los costos de transferencia.
- b) *Factores que inciden sobre el Precio de Venta.*
1. Sistema de mercado con relación al producto.
  2. Conducta de los consumidores.
  3. Canales y estructura de la Venta.
  4. Costos de distribución y venta.
- c) *Factores externos que inciden sobre las preferencias locacionales del Empresario individual.*
1. La actuación del Estado.
  2. La estructura social.
  3. La estructura de la técnica.
  4. La estructura y política de los transportes.
- a) *Factores que inciden sobre el Costo de Producción*
1. *Los mercados de factores productivos:*

a) *El medio natural.*

La incidencia del medio natural sobre la localización de la empresa en algunos casos influye decisivamente y en otros es un elemento más en las consideraciones y cálculos del empresario.

Para algunas industrias, la dependencia del medio natural es directa, cuando por razones de clima, o de disponibilidad de materia prima necesariamente en su fuente, obligan a su instalación en determinados lugares.

Otras veces el medio natural, por sus condiciones de accesibilidad o bien de disponibilidad de comunicaciones naturales, hacen ciertos lugares más convenientes que otros y pesan considerablemente en las decisiones de empresario sobre el particular.

El peso del medio natural es derivado del determinismo geográfico de las distintas producciones y la dependencia que de las mismas suelen tener ciertas actividades industriales.

b) *La mano de obra*

La instalación de la empresa depende en primero y principalísimo grado de las posibilidades de obtener una oferta suficiente de mano de obra apta para el servicio de su producción.

El problema de la mano de obra influye en las consideraciones del empresario de muy distinta forma:

- a) *en cuanto a su costo.* La diferencia de costos según los lugares, constituye una variable que orienta la política de costos del empresario.

- b) *en cuanto a la disposición de mano de obra especializada.* Las ciudades y los centros poblados, posibilitan la existencia de mano de obra especializada, sobre la que reposan algunos tipos de industrias. Por otra parte, la existencia de centros industriales, crea y posibilita por este mismo factor, la instalación de nuevas industrias.
- c) *en cuanto a la clasificación de mano de obra por sexos y edades.* La existencia en algunos sectores del territorio de mano de obra femenina excedente (sectores agropecuarios) posibilita la instalación de ciertos tipos de industrias. Algo similar sucede con la disposición de personal joven o de edad madura.
- d) *en cuanto a la organización del trabajo.* Muchas industrias sienten atraídas hacia lugares en que el trabajo y su mercado, se haya organizado y pueden recurrir a las Bolsas de Trabajo a efectos de satisfacer sus necesidades de mano de obra con rapidez.

Como puede apreciarse el mercado del trabajo no sólo incide en la decisión del empresario en función de sus costos, sino que pueden jugar otros elementos como los señalados que pueden obligar al empresario a seleccionar su ubicación en lugares de costos más elevados en la disposición de la mano de obra.

Por otra parte, el asalariado busca aquellos lugares que le permitan un nivel de vida mejor, aún cuando su salario nominal sea inferior. Ello provoca que algunos obreros busquen su ubicación en zonas alejadas de los centros poblados, dado que fuera de los mismos el costo de vida suele ser menor (especialmente el rubro habitación, por el menor valor de la tierra y la alimentación).

El juego de estos factores provoca que, fuera de los centros poblados, se constituyan focos de oferta de mano de obra más barata y que pueda ser explotada por las empresas. Hoover los clasifica en la siguiente forma:

- a) lugares especialmente atractivos desde el punto de vista del consumidor, por el bajo costo de vida.
- b) lugares con presión demográfica en los cuales, la oferta de mano de obra, excede a la demanda y los obreros deben trabajar a salarios inferiores a los que merecen. En general no existen en tales casos, condiciones favorables a la migración.
- c) lugares en donde la extraordinaria capacidad productiva del obrero compensa ampliamente su remuneración y aún crea un excedente por su productividad alta, mejorada por la especialización.

Cualquiera de esas tres zonas, implica un factor distinto de atracción del empresario, movido por su afán de disminuir el costo de producción.

No puede dejarse de lado en la consideración de este factor, algunos elementos de orden psicológico que estudia la teoría de la población. Nos referimos a las dificultades de migración que experimentan muchas comunidades por factores puramente afectivos que provocan entonces, que la gente no se traslade en búsqueda de mejores ubicaciones a pesar de encontrarse en condiciones de infraconsumo o deficiente nivel de vida. Este hecho presiona en forma inconveniente sobre el salario, provocando la aparición de centros industriales pauperizados por la abundancia de mano de obra frente a su demanda.

El mercado del trabajo constituye por lo tanto, una variable de consideración dentro de la instalación de la empresa, tanto en su costo como en su calidad.

### c) *Los Capitales.*

La industria necesita conjuntamente con el factor trabajo, el factor capital. Habría que comenzar por distinguir sus necesidades de capital de instalación y de capital de funcionamiento. El primero que apoya el nacimiento de la empresa a través de la financiación de los equipos y demás partidas del activo mínimo de la empresa. El segundo que financia el desarrollo de su circulante en función de la dimensión económica que abarque la empresa.

A los efectos de satisfacer estas necesidades debe recurrir al mercado de capitales que lo integran en calidad de ofertantes, el sistema bancario público y privado, y la Bolsa de Valores. Aún dentro del sistema bancario, cabría referirse a la banca especializada (Bancos Industriales, Bancos de Inversión, etc.).

Si bien es forzoso reconocer que el mercado de capitales en un elemento esencialmente móvil, no es menos cierto que muchas veces, la abundancia de recursos financieros constituye un factor de atracción de nuevas industrias.

De modo que debe reconocerse que la existencia de un sistema bancario afinado y próximo, tiene para las industrias, un atractivo y una ventaja, por cuanto ve facilitada su labor de búsqueda de capitales de funcionamiento. Tal factor, en algunos casos, influye en forma decisiva en la implantación de ciertas industrias, en especial las nuevas.

### d) *Empresa*

Es evidente que la empresa, como unidad económica, constituye al igual de los factores citados precedentemente, uno de los más importantes colaboradores en la producción.

Su función se caracteriza por la combinación de los factores productivos, a través de la participación de elementos personales (empresario) y elementos reales (organización).

Toda ubicación geográfica que incida sobre la mayor eficiencia de cualquiera de estos elementos, debe considerarse como un nuevo factor determinante de la localización de la industria. Algunos de tales elementos ya fueron mencionados.

El empresario suele no ejercer su función solo sino que la misma la realiza con elementos colaboradores en la dirección. La mayor disposición de tales elementos según las zonas, puede constituir un factor de preferencia que decida al empresario a ubicarse.

En la misma forma, las distintas zonas presentan grados de productividad diferente para los factores mencionados (trabajo, capital y medio natural). La mejor productividad de tales elementos por distintas causas, determinada la mayor productividad de la "empresa" en su conjunto, por causa de la ubicación geográfica.

El complejo de estos considerandos constituye la política de empresa, y elementos como los mencionados pueden volver más o menos productiva la gestión de la empresa, determinándola a instalarse en tal o cual lugar.

## 2. *Los mercados de factores derivados:*

### a) *Mercado de Materias Primas*

En los primeros pasos del desenvolvimiento industrial, la industria se agrupó en torno de las fuentes naturales de abastecimiento de materias primas. Con ello buscaba abaratar un costo importante, como era el de las materias primas, y asegurarse un abastecimiento rápido y suficiente.

La importancia de este factor fue decreciendo con el tiempo, en especial por las nuvas técnicas productivas. De todos modos sigue siendo un factor de consideración sobretodo cuando se trata de materias primas de difícil conservación, y por lo tanto, el aprovechamiento industrial debe realizarse en el mismo lugar de su obtención (por ejemplo las industrias lecheras). Otro tanto sucede con industrias que recurren a materias primas voluminosas, en las cuales el costo de transporte suele exceder el de la misma extracción de la materia prima, por lo cual se justifica un acercamiento a las fuentes de producción para evitar el elevado costo de transferencia.

Podría hacerse referencia igualmente a las industrias fuertemente dependientes del comercio exterior. En tal caso la fuente de materias primas, se encuentra, desde el punto de vista locacional, en la frontera, (terrestre o marítima) por la cual entran los productos. Iguales consideraciones, en materia de costos de transferencia, podrían hacerse respecto de las industrias que prefieren una ubicación cercana a puertos, para salvar los inconvenientes de su mayoración.

## b) *Elementos Complementarios*

De tanta importancia como las materias primas —según las industrias— puede ser la disposición de otros elementos que colaboran en la producción como puede ser (la energía y el agua, etc.). El problema energético, por lo específico, crea posibilidades y traba desenvolvimientos industriales por su preponderancia en la marcha de cualquier industria.

En tal sentido, el establecimiento de planes de desarrollo siempre se fundamenta y parte de un desarrollo equilibrado de las fuentes de energía. La falta de tal elemento traba, desde la base, el desarrollo industrial. Por tal motivo, y no obstante el interés económico general del problema, desde el punto de vista micro-económico, juega un papel preponderante, en la decisión empresarial, la posibilidad de disponer de abundante energía.

El problema del costo de la energía puede también incluirse como variable, en especial para aquellos territorios en donde la energía se vende a precios diferenciales de acuerdo con la distancia. En tal tesitura, la disposición de energía es un nuevo problema de costos para el empresario. Algo similar puede decirse al costo de instalación de los cables eléctricos hasta la nueva industria, elemento que puede pesar considerablemente en el costo de implantación de la misma.

La importancia asignable al mercado de energía, no puede ni debe ser desechada en un nuevo orden técnico de la industria, en el cual la fuerza motriz ha venido adquiriendo relevancia creciente en sustitución de otros tipos de energía, como la hulla y el petróleo.

En la misma forma que estos comustibles, en las épocas iniciales de la industrialización condicionaron el nacimiento de la novel industria, así igualmente en el momento actual, la fuente de energía eléctrica promueve movimientos industriales zonificados en las regiones en donde puede disponerse de ella con abundancia y bajo costo.

### 3. *La dimensión de la empresa:*

La diversidad de magnitudes económicas de las distintas empresas, las coloca en condiciones dispares en su estructura de costos, lo cual las hace más o menos vulnerables a las mismas. Una empresa que haya alcanzado una gran magnitud frente a la competencia podrá desprenderse con mayor facilidad de las determinantes de sus costos, buscando localizaciones con más libertad.

De ahí que consideremos que la dimensión económica influya en el peso que los demás elementos pueden tener en la decisión de la empresa.

### 4. *Los costos de transferencia:*

Los costos de transporte afectan las preferencias del productor. En

efecto, el problema del costo de transporte afecta dos aspectos de las consideraciones del empresario:

- a) el costo del abastecimiento industrial (materia prima, elementos complementarios, etc) como se ha visto;
- b) el costo de la transferencia de los productos terminados a los mercados de consumo.

Ambos planteamientos son suficientemente claros como para que den lugar a explicaciones complementarias. De acuerdo con la estructura del territorio, del mercado de consumo, y de los sistemas de transportes, se derivan distintas posibilidades y ubicaciones óptimas en materia de costos de transferencia que deciden en muchos casos, la implantación de la industria.

b) *Factores que inciden sobre el Precio de Venta.*

En la misma forma que el empresario puede hacer depender la estructura de la localización de los factores que inciden directa o indirectamente de sus costos de producción, igualmente pueden actuar distintos factores que determinan el precio de venta.

El ingreso por ventas depende de dos factores, aglutinantes de varios:

- a) factores que inciden sobre el "volumen de ventas" y
- b) factores que inciden sobre el "precio de venta".

Los factores que pueden incidir sobre el volumen de ventas de un empresario son múltiples y muy variados. En este rubro correspondería incluir todos aquellos elementos que constituyen el material específico de análisis de mercado, de cuyos estudios se derivan para la empresa determinantes específicas.

Podríamos a tales efectos indicar:

1. *Sistema de mercado con relación al producto.*

El sistema de mercado para el producto que vende el empresario, orienta su forma de actuación en el mismo. Es distinta la política del empresario bajo un régimen de libre competencia, en monopolio puro o en competencia monopólica. En el primer supuesto su presencia en el mercado no influye sobre el mismo y puede planear cantidades a vender en función de un precio que él contribuye a formar pero que no es sensible a sus decisiones; en el segundo caso trabaja directamente sobre las dos variables, cantidad y precio debiendo combinarlas económicamente para

obtener su mayor beneficio; en el tercer caso el volumen de venta no solo será función de la demanda y el precio, sino de la especial diferenciación de su producto frente a los demás empresarios.

Por ello asignamos al sistema de mercado el carácter de determinante de la localización. De acuerdo con el sistema de mercado de consumo, el empresario considera con más o menos importancia los costos de ventas y distribución del producto.

Así por ejemplo si trabaja bajo un régimen de monopolio absoluto y con demanda de productos inelástica, podrá buscar ubicaciones locacionales, sin considerar en forma preponderante el costo de distribución por cuanto su demanda y precio están asegurados por la situación legal en que se encuentra.

No podría decirse lo mismo del empresario trabajando en un mercado monopolístico, en el cual los ajustes del costo del producto por vía de los costos de distribución y ventas, pueden colocarlo en mejores condiciones para vender, etc.

## 2. *Conducta de los consumidores.*

El comportamiento de los consumidores es una variable de orden psicológica, determinada por la naturaleza del producto (de consumo o de capital) y por la particular psicología de las unidades consumidoras (individuo o empresas).

Existirán artículos que necesitan ser expuestos para su venta, ubicables en lugares de circulación de público. Esto obliga a crear, la red comercial de distribuidores, compradores de la industria. La extensión de la red de venta de la industria, hace que el costo de distribución pueda ser un elemento preponderante, en el costo de venta y por ende en la ubicación del empresario.

Otras veces el producto es un bien de reproducción para determinadas industrias. En tal caso, el número de consumidores está limitado a un determinado sector de empresas. La localización en tales casos en lugar de orientarse en función de los costos de distribución, se hace en función de las bondades y calidades del bien de capital.

Existe por lo tanto, toda una gama de posibilidades de estructura de consumo, que condicionan la radicalización del comercio intermediario y estos a su vez, el de la localización de las industrias que los abastecen.

## 3. *Canales y Estructura de la venta.*

La particular forma en que se oriente la venta de los productos y los canales por los que debe llegar al consumidor, inciden sobre la localización, presionando sobre el costo por un lado y sobre la ubicación en el espacio por otro.

Dentro de este apartado, debe mencionarse la influencia de la propaganda y demás medios publicitarios, que en los casos de bienes de consumo, suelen condicionar las políticas locacionales de las empresas, como formas de acercamiento al consumidor.

#### 4. *Costo de distribución y venta.*

La presión conjunta de los anteriores elementos con el costo de distribución, constituyen los costos de venta del producto .

Estos integran el costo general del bien antes de llegar al consumo.

Todas las industrias, por depender del mercado de consumo, integran en sus planes de costos la distribución del producto, que juega como un costo más en el análisis de la rentabilidad de la empresa y de su ubicación. Existirán así, para las empresas, una correlación directa entre los costos de producción y abastecimiento y los costos de venta y distribución. Muchas veces el punto óptimo de un aspecto no coincide con el del otro, por lo cual, las empresas deben proceder a análisis cuidadosos de todas las variables, para elegir las ubicaciones óptimas en relación a la estructura integrada de los costos.

La determinación de este "óptimo" locacional en función de ambos costos, integra uno de los capítulos más trabajados de los teóricos de la localización, sobre todo cuando se trata de países con gran descentralización industrial y de consumo, que permiten la ubicación en distintos lugares de zonas óptimas de localización industrial.

#### c) *Factores Externos al Costo de Producción que inciden sobre las Preferencias Localizacionales del Productor Individual.*

Al mismo tiempo que juegan sobre las decisiones empresariales, las anteriores consideraciones, podrían señalarse otros factores de índole general que crean a su vez otras tantas posibilidades de localización, en especial, en los países sub-desarrollados.

Los autores que trabajan sobre el tema, suelen agruparlos en la siguiente forma:

1. la actuación del Estado;
2. la estructura social;
3. la estructura de la técnica; y
4. la estructura y la política de los transportes.

La incidencia de estos elementos sobre las decisiones individuales es indiscutible y determina las ventajas de una zona con respecto a otras. Estos elementos, en muchas oportunidades no tienen relevancia sobre los costos del empresario, pero igual inciden como elementos psicológicos en las ventajas locativas de un lugar con respecto a otro.

## 1. *Actuación del Estado.*

La actuación del Estado en cualquier aspecto de la vida moderna, no puede desconocerse. Los tratadistas dedican abundantes consideraciones, no solo a las políticas de localización que sigue el Estado cuando encara en forma directa el problema, sino incluso cuando adopta medidas que indirectamente afectan las condiciones de la localización.

A vía de ejemplo pueden señalarse:

- a) *la política fiscal.* Este elemento incide directamente sobre los costos de producción, especialmente cuando existen regímenes de gobierno federativo, con independencia fiscal para los distintos Estados.
- b) *la política de precios públicos.* Cuando abarca elementos esenciales en la producción industrial (como el agua, la luz, los transportes, etc.).
- c) *la política laboral.* Destacándose bajo este rubro, las particulares condiciones ambientales creadas por el Estado, para regular en las distintas zonas del país, las relaciones entre el capital y el trabajo.
- d) *la política proteccionista.* Posibilita en especial en los países sub-desarrollados el nacimiento de industrias que bajo un régimen laboral no podrían crearse. Las medidas arancelarias, los controladores de cambios, los privilegios industriales, etc., posibilitan radicaciones bajo el amparo de tales medidas proteccionistas, imposibles sin la vigencia de tales condiciones. Al amparo de tales disposiciones se ha creado en especial en países sub-desarrollados, el empuje industrial de los últimos tiempos, de ahí la importancia locacional de estos elementos.

## 2. *La Estructura Social.*

La estructura social del país, en especial, cuando por su extensión existen distintas zonas sociales, puede constituir un elemento especial de localización.

El ambiente social, especialmente en cuanto a su nivel de vida, técnica, cultura, etc., crea necesidades nuevas y cambiantes que al variar los gustos de la población generan nuevas posibilidades de consumo.

Se posibilitan igualmente el nacimiento de espíritus emprendedores que encaran el nacimiento de nuevas industrias, la disposición de mano de obra especializada y tecnificada por la existencia de escuelas industriales y organismos idóneos, etc.

Por lo demás, el ambiente social en cuanto eleva su ingreso medio, crea posibilidades de formación de núcleos urbanos con lo cual aparecen necesidades terciarias, propias de los centros urbanos con la consiguiente presión de artículos manufacturados y de servicios.

### 3. *La Estructura de la Técnica.*

El notable avance de la técnica en lo que va del siglo XX, constituye una de las fuerzas motrices más destacables dentro de la dinámica del desarrollo económico contemporáneo.

La influencia que este factor ejerce sobre las políticas de localización del empresario, se hacen sentir sobre todos los factores de la producción y técnicas de organización.

En términos generales, puede decirse que la técnica ha venido a liberar, en muchos casos, el determinismo impuesto por la naturaleza, o por las materias primas, para permitir al desenvolvimiento industrial una independencia mayor al poder utilizar nuevos procedimientos técnicos en la materia.

En lo que respecta al medio natural, la técnica ha liberado en muchas oportunidades, de las condicionantes "clima" y "suelo", ambientando las fábricas a las condiciones necesarias para la producción.

En lo que respecta a la mano de obra, la introducción del progreso técnico, sustituye por la máquina la habilidad manual del operario y a la vez que compensa la labor del obrero no especializado, crea una nueva clase social, la de los técnicos. La determinante que la disposición de estos elementos puede significar para la localización de las industrias suele ser importante según los países, especialmente cuando la producción muy tecnificada obliga al empresario a depender de personal especializado solo disponible en los medios urbanos.

Lo mismo puede decirse de la organización, cuyo principal fundamento lo da la técnica. Al ampliarse la base productiva de la empresa, se adquiere mayor independencia locacional como se señaló en capítulo aparte.

En términos generales y tal como lo destacan los distintos autores la técnica libera de las condicionantes naturales, aún cuando aparezca para el empresario una nueva exigencia de personal especializado.

En cuanto a la incidencia de la técnica sobre el costo, puede apuntarse la reducción que tal factor suele aportar a los mismos, obligando a su utilización como un instrumento de competencia entre las empresas.

### 4. *La Estructura y Política de los Transportes.*

Durante mucho tiempo, toda la teoría de la localización de las empresas industriales, giró en torno a la determinante "transportes disponibles" y "tarifas o costos de los trasportes".

Desde los planteamientos clásicos de Von Thunen hasta los más modernos como Hoover, Weber, Losch y otros, se considera a la distancia de los mercados consumidores, como uno de los factores decisivos de la localización industrial.

Las distancias del mercado constituyen para el empresario, costos que inciden sobre su costo de producción o sobre su precio de venta. De acuerdo con las mismas, es posible construir todo un sistema de posibilidades o líneas locacionales, en las cuales el empresario debe ubicar su industria.

Por tal motivo, tiene importancia no solo la actual estructura de los transportes determinando las isolíneas de las posibles ubicaciones, sino también la política que siga en el futuro el Estado.

En países sub-desarrollados, la escasez de los medios de transporte, así como, los inconvenientes insalvables en materia de capital para emprender una expansión y diversificación de las redes existentes, crea una verdadera inflexibilidad en la localización posible de las industrias.

La consideración de los transportes en la localización geográfica de las empresas, se manifiesta, además, a través de la política de tarifas de las empresas de transportes. Muchas veces no solo la distancia influye sino también los pesos, volúmenes y carácter perecedero de los productos, pueden significar costos suplementarios a considerar por el empresario.

No creemos conveniente introducirnos en los estudios pormenorizados de las distintas isolíneas, que dependen en todos los casos de cada país.

También en este análisis, la técnica proporcionando transportes mejores y más veloces, vence las resistencias de la distancia, imprimiendo nueva orientaciones a la política de localización industrial.

#### d) *Conclusiones.*

En consecuencia, y luego de la rápida visión de los elementos determinantes de la localización en la economía de la empresa, puede afirmarse:

1. Todos los factores locacionales se manifiestan en definitiva, a través del costo de producción o del costo de venta.
2. Por consiguiente las consideraciones del empresario se harán en función de la reducción de uno u otro y el incremento de sus beneficios que le puede significar una mejor situación frente a la competencia.
3. La enumeración sintética realizada no es exhaustiva y puede ampliarse a cualquier elemento del costo. Pero en esta materia, la incidencia de los transportes y la disponibilidad posible de los factores primarios o derivados, suele primar sobre los demás.
4. Las determinantes internas no contemplan por lo tanto los objetivos macroeconómicos de una política social de localización. Especialmente cuando tales objetivos pueden, en muchos casos, ser contradictorios con los intereses particulares del empresario.

La consideración de tales elementos corresponde más que a la política de empresa, a la política económica general y, por ende, el Estado como titular y responsable directo de la misma.

### III

## POLITICA DE LA LOCALIZACION INDUSTRIAL

### 1. *Introducción.*

La política de localización ha tenido, en el decurso del tiempo, un planteamiento empírico y un planteamiento racional.

Bajo la vigencia del primer tipo de orientación, la política de localización se fue ejercitando por vías de las propias decisiones de los empresarios, los cuales, movidos por su afán de lucro individual, instalaban las industrias en aquellos lugares más aconsejables de acuerdo con los mayores rendimientos que podían obtener.

En esa forma fueron constituyéndose en los países altamente industrializados, las grandes concentraciones urbanas, a cuya formación, el industrialismo creciente colaboró ampliamente.

El surgimiento de los grandes burgos industriales, del tipo inglés, fue una consecuencia directa de las mejores condiciones que el empresario individual encontraba en las zonas urbanas para la instalación de su industria (mano de obra abundante, mercado cercano, fácil red de transportes, etc.).

En ese período puede afirmarse que no hubo una política de localización macro-económica, sino puramente individualista y sin ninguna visión de conjunto.

Tal situación coincidió, por otra parte, con la política abstencionista del estado en materia económica, ya que se consideraba fuera de sus límites de acción a cualquier intervención de ese tipo que no se justificase por la regularización de las normas de convivencia o por la defensa del país.

Avanzando el tiempo, distintos factores fueron forzando hacia una política ordenada en materia de localización, tanto en la esfera individual del empresario, como en la esfera pública del Estado. Varias causas así lo exigieron:

- a) en primer término, las concentraciones industriales fueron creando inconvenientes a los propios empresarios. A vía de ejemplo podrían señalarse, la escasez de mano de obra, la competencia aguda, el mayor precio de los materiales, la formación de sindicatos, etc.
- b) en segundo término, las concentraciones urbanas reclamaron la atención del Estado, por motivos sociales y económicos, atendiendo a la defensa de principios de higiene, salubridad, justicia social, etc.
- c) en tercer término, las concentraciones urbanas agravaron los procesos de las crisis económicas internas de los países industriales.

Ello derivó en un mayor intervencionismo del Estado en el mecanismo económico del país.

Así, pues, por motivos micro-económicos que afectaban las decisiones empresariales, y por motivos macro-económicos que interesaban a la colectividad y por ende al Estado, se inició en la década de los 30, y muy especialmente en los últimos años, una política de regulación de la localización industrial.

Esta política, como tal, tuvo igualmente distintas fases. Al comienzo se trató de un simple intervencionismo estatal. Unidas a las reglamentaciones industriales tendientes a preservar la salud de los obreros (higiene, ventilación, jornadas de labor, etc.) aparecieron las primeras regulaciones de localización (tales como la ubicación dentro de las ciudades en determinadas zonas por razones de salubridad, etc.).

A este primitivo intervencionismo sucedió, finalmente, el dirigismo ordenado. Bajo este régimen, se comenzó a manejar el problema de la localización industrial como un capítulo del direccionismo industrial y, para los países menos desarrollados, como una variable más de la política de crecimiento económico.

Uno y otro tipo de medidas, ya sea en un país industrializado o en un país en vías de serlo, permiten afirmar que la política de la localización está plenamente en marcha recién en los últimos 20 años.

Aquí es donde con más énfasis se hace necesario apuntar la distancia que separa a las políticas de los países más desarrollados de las de los países escasamente desenvueltos. Por los antecedentes de la industrialización, por las especiales características de ambos países y las nuevas condiciones de la técnica productiva y de las relaciones internacionales, los procesos y políticas de localización en sus objetivos y en sus medios difieren ampliamente.

De ahí que sea conveniente examinar el problema político, en sus fines y en sus medios, en los países altamente desarrollados y en los países escasamente desarrollados.

## 2. *Objetivos de las Políticas de Localización Industrial en los Países más Desarrollados.*

En los países altamente industrializados las etapas de la industrialización, por lo general, siguieron esta evolución:

- a) en una primera etapa, las regiones se orientaron hacia una política de autosuficiencia en la cual existía poca intermediación comercial;
- b) en una segunda etapa, en cambio y muy especialmente por el adelanto en los transportes, se fué a la especialización de la

- producción local, creándose industrias incipientes. El trabajo para las mismas era provisto, todavía, por la población agrícola.
- c) la tercera etapa tiende hacia la especialización integral, creándose las comunidades industriales, alrededor de los centros poblados; y
  - d) la cuarta etapa se alcanza cuando la región se especializa en productos de exportación. La región comienza a exportar hacia las regiones menos desarrolladas, a contratar personal y servicios especializados, etc.

Siguiendo ese proceso en sus grandes líneas, se fueron creando grandes concentraciones industriales, con las que, entre otras, se perseguían las siguientes ventajas:

- a) en primer término, las industrias, especialmente las pesadas, buscando abatir sus costos de transportes, se aglomeraban en torno a las zonas de abastecimiento de materias primas o de energía (tales como las regiones mineras);
- b) en segundo término, en las grandes zonas urbanas, se podía contar con mano de obra abundante y especializada;
- c) en tercer término, la formación de un núcleo industrial, servía a la vez de elemento aglutinante de todo un conglomerado de industrias subsidiarias. La simple existencia de industria, obligaba al nacimiento de otras que dependían de aquellas, por ser abastecedoras de sus consumos.

Por el juego combinado de todos estos elementos, que se referían exclusivamente a ventajas en el orden de la empresa privada, fueron creándose grandes concentraciones industriales en los países centros.

El propio hecho de que tales concentraciones fueron motivadas atendiendo a los beneficios particulares del empresario exclusivamente creó, concomitantemente, un conjunto de problemas para aquellos sectores no contemplados en esa forma de expansión.

Puede señalarse, al respecto, inconvenientes sociales e inconvenientes económicos.

a) *Inconvenientes Sociales.*

Los grandes conglomerados industriales, fruto de la improvisación y de la falta de plan, no proporcionaron, en la mayoría de los casos, condiciones saludables para la vida de los obreros.

De tiempo atrás, desde distintos sectores del pensamiento, sociólogos, economistas, moralistas, etc., señalan los inconvenientes del hacinamiento

a que se ven sometidas las grandes concentraciones o burgos industriales. Especialmente en el campo de la vivienda se encuentran situaciones deprimidas para la salud física y mental de los operarios, con su consiguiente repercusión en el campo social.

Concomitantemente, la propia concentración industrial en reducidos espacios de terreno, crea un ambiente insalubre y malsano, por las emanaciones altamente perniciosas para la salud de la población.

#### b) *Inconvenientes Económicos.*

En el campo económico, puede señalarse, en primer término, que una de las causas de que se extiendan las crisis industriales en el espacio, en los países centros, la excesiva concentración de las industrias.

La concentración industrial impone la concentración de la circulación de los ingresos los que, al interrelacionarse entre sí en forma cada vez más compacta, se vuelven más vulnerables a cualquier proceso cíclico

Igualmente puede señalarse que la mano de obra, por derivar hacia la especialización dentro de las comunidades industriales, tiene menos flexibilidad de adaptación para resistir la desocupación y los procesos cíclicos.

La elevación del valor de la tierra en las zonas concentradas, influye inconvenientemente sobre los costos, especialmente tratándose de industrias que dependen del comercio exterior. La aparición del fenómeno de la renta diferencial en la tierra amenaza, así, con elevar el costo del producto e influir en la capacidad de venta.

### 3. *Determinantes de las Políticas de Localización Industrial en los Países menos Desarrollados.*

Del análisis del párrafo precedente se deduce que la política de localización industrial se encuentra directamente conectada con el proceso dinámico que, dentro del desarrollo económico, deben experimentar los sectores de la producción.

Ello no basta para caracterizar el problema dentro de una unidad nacional. Siguiendo los lineamientos expuestos en el análisis teórico del problema, corresponde detenerse en algunas de las principales determinantes de la localización en los países menos desarrollados, en cuanto constituyen elementos diferenciales de la situación con los países adelantados.

#### a) *Variables Externas.*

Dentro de estas ubicamos, a la estructura económica, la estructura social y la estructura del comercio internacional.

## 1. *Estructura Económica.*

Estos aspectos son estudiados por otro ensayo dentro de este trabajo, por lo cual, nos concretaremos a una simple enumeración de los elementos significativos para la localización industrial:

### a) Dimensión del mercado interno.

Los países menos desarrollados presentan un mercado interno pequeño y, en general, insuficiente para que las industrias puedan alcanzar la dimensión económicamente óptima.

La mala distribución de los ingresos, concentrados en ciertas capas de la sociedad, así como el flujo de los mismos hacia los centros poblados del país, crea a las empresas fuertes determinantes locacionales además de restringir sus posibilidades de expansión.

El mercado reducido, por otra parte, limita las posibilidades de especialización de la industria y su diversificación en el territorio nacional.

### b) Insuficiencia de los sectores básicos.

La industrialización de estos países encuentra como una de sus más serias limitaciones, el insuficiente desarrollo de los sectores básicos de la economía, en especial, los transportes y la energía.

Además, las inversiones ya existentes constituyen datos fijos a los que debe someterse, en muchos casos, la implantación de nuevas industrias. La diversificación y ampliación de estos servicios sólo puede realizarse lentamente y considerando la escasez de capital de inversión y el elevado costo que la misma significa.

### c) Mala integración vertical del sistema industrial.

La escasa diversificación industrial, determinada por las variables precedentes, limita, igualmente, el desarrollo industrial, al no existir industrias complementarias al comienzo y posteriormente al proceso de cada industria, que permitan un racional aprovechamiento de sus subproductos y, por consiguiente, una reducción del costo de producción.

### d) Disparidad de desarrollo en los distintos sectores de la Economía.

La mala distribución de los ingresos, así como su concentración regional, provoca en distintos países, la aparición de centros de desenvolvimiento sectorial superiores al resto del país. Es así como aparecen regiones casi autárquicas, que persiguen sistemas económicos subsistenciales en lugar de

propender a un saludable intercambio nacional, lo cual, además de absorber los escasos recursos de capital, crea divergencias inconvenientes para el funcionamiento de todo el sistema económico nacional. Ello provoca, igualmente, disparidades de salarios y aún de productividades, con costos diferentes para las distintas regiones.

Tal situación coloca a las distintas regiones del país en diversa posición para enfrentar a la industrialización, creándose motivos de atracción más intensos para los planes de locación industrial en unas zonas que en otras.

Podrían señalarse muchas limitaciones más al desarrollo industrial de los países menos desarrollados, pero excederían las pretensiones de este trabajo. Ellas tendrán su análisis en otro ensayo.

## 2. *Estructura Social.*

Concomitantemente podrían señalarse las principales características de la estructura social, que determinan la política locacional de estos países:

### a) Falta de integración social.

La mala distribución de los ingresos, la disparidad en el desarrollo cultural de los distintos sectores de la sociedad, convergen hacia la creación de una estructura rígida de clases que coarta las políticas de desenvolvimiento. Existen, por lo mismo, zonas más divididas socialmente y por lo tanto más aptas para cualquier especialización de tareas.

Otras, en cambio, se encuentran estratificadas y constituyen verdaderas rémoras para cualquier pretensión de radicación de nuevos sectores productivos.

Todo ello podría señalarse como falta de integración social, al no existir dentro de las distintas capas sociales las corrientes o flujos de vinculación que las una alrededor de objetivos de desarrollo comunes.

### b) Falta de espíritu emprendedor.

Una de las características más señalables en estos países, es la ausencia de espíritus emprendedores que conformen una verdadera clase dirigente nacional. Más, los escasos individuos que gozan de tales características se vuelcan preferentemente hacia las actividades de intermediación y terciarias, por su mayor rentabilidad y seguridad.

Este hecho limita la aparición de nuevas industrias y, al mismo tiempo, provoca la concentración en regiones en donde, por su densidad, se solucionan los problemas de mano de obra, capital y consumo con mayores ventajas que en el resto del país.

La existencia de una verdadera clase dirigente, en competencia de capacidad, extiende la base productiva del país, y obliga a acometer nuevas empresas fuera de los centros ya creados, tentando la implantación de nuevos centros industriales más favorables para el desarrollo industrial.

c) La búsqueda de la seguridad social.

Uno de los objetivos más caros al desarrollo económico es el de la seguridad social: una corriente continua de ocupación e ingreso para el individuo, una solución previsora de su futuro.

Ambos aspectos, en la mayoría de los países menos desarrollados, se hallan mejor resueltos por el sector primario, a pesar de niveles de vida más bajos. La ocupación industrial, mejor remunerada, suele ser sometida a fluctuaciones de ocupación que no acuerdan al trabajador la necesaria seguridad, en estos países.

y con ello cualquier política de radicación industrial.

Por tal motivo la movilidad de la mano de obra se encuentra trabada

d) Dificultad de adaptación ideológica del obrero rural al obrero industrial.

El medio rural se separa por muchos motivos del medio fabril. La adaptación del obrero en ambos sectores suele ser difícil y, en general, se le crean al trabajador condiciones hostiles en su ambientación.

La existencia de las grandes comunidades fabriles, alejadas completamente del ritmo de vida rural, traban aún más la venida del obrero y su adaptación al medio. La magnitud de la comunidad, conspira contra esa pronta adaptación.

Tales algunas de las características de la estructura social que deben ser contempladas por la política de localización industrial.

### 3. *Estructura Económica Internacional.*

Los países menos desarrollados, altamente dependientes del comercio internacional y de los grandes centros cíclicos, encuentran en la estructura económica internacional, una fuerte determinante interna de su desarrollo.

a) Dependencia de precios, cantidades y oportunidades.

La industrialización depende de los centros cíclicos, en cuanto a los precios de los bienes de capital, en lo referente a las cantidades disponibles de tales bienes y en lo relativo a la oportunidad en que aquellos centros se encuentran en condiciones de exportar bienes de capital.

b) *Disparidad de costos.*

Los costos de la industrialización nacional se distancian considerablemente de los costos internacionales en función de las mejoras técnicas utilizadas por éstos y además por la mayor productividad de la mano de obra.

Este hecho limita considerablemente el mercado del que deben depender las ventas de productos nacionales terminados.

De ahí que se considere de tanta importancia la elección del tipo de industria, en función del probable mercado y la situación de competencia con los demás productos provenientes de los grandes centros industrializadores.

La incidencia de estos dos factores obliga a pensar en la localización industrial que contemple las mayores ventajas en cuanto a sus costos a efectos de colocar a los productos en situación competitiva.

El peso particular de estos factores del costo se encuentra comprendido en el análisis de las variables internas al proceso industrial.

b) *Variables Internas.*

Las variables internas de la localización en los países menos desarrollados permanecen incambiadas con respecto a las señaladas en la teoría de la localización, por cuyo motivo no insistimos sobre el particular.

El peso de cada una debe condicionarse tanto al sistema y estructura económica de dichos países como a las condiciones particulares de las respectivas industrias.

A tales efectos deberá considerarse el peso de los anteriores variables externos sobre cada una de las variables internas que considerará el empresario.

4. *Objetivos de las Políticas de Localización en los Países menos Desarrollados.*

a) *La Localización Industrial en el Desarrollo Económico.*

El problema de la localización industrial en los países menos desarrollados se plantea en forma distinta a la de los países altamente industrializados.

En aquellos, la localización industrial es uno de los medios de que dispone la política industrial para integrarse en la política de desarrollo económico del país.

Por consiguiente, debe estudiarse considerando en modo especial, la estructura económica-social de los países con menor desarrollo.

A tales efectos es necesario recordar, en primer término, que el desa-

rrollo económico presupone el desenvolvimiento equilibrado de todos los sectores productivos del país (el primario, el secundario y el terciario). De modo que una política industrial aislada, es desde el punto de vista de la política del desarrollo, un factor negativo, por cuyo motivo no se concebiría una política de localización sin relación con los desarrollos de los sectores primarios y terciarios.

Así mirada, la localización industrial debe tener presente, no solo los elementos estructurales del desarrollo industrial, sino también los planes de desarrollo parciales seguidos en los otros sectores de la economía nacional.

A efectos puramente ilustrativos e introductorios cabe recordar algunas de las características de los países menos desarrollados, que deben tenerse muy en cuenta para la solución del problema locacional de su desenvolvimiento industrial.

- a) El desarrollo industrial, para la mayoría de los países menos evolucionados, debe hacerse siguiendo estas etapas de sucesiva integración económica de la producción:
  - a) industrias de preparación de las materias primas, nacionales básicas, preferentemente, para la exportación;
  - b) industrias de elaboración y transformación de materias primas (nacionales o importadas) con miras a solucionar el problema de los bienes de consumo manufacturados en la esfera nacional;
  - c) preparación y elaboración de bienes de capital livianos; y
  - d) preparación y elaboración de bienes de capital pesados (maquinarias, etc.).

Esta última etapa muy difícilmente es alcanzada por los países de menor desarrollo, en especial los latinoamericanos, por su escasez de materias primas básicas.

- b) Paralelamente se desenvuelve el sector primario, cuyo principal objetivo consiste en:
  - a) introducir el progreso técnico a través de una explotación racional de las riquezas del suelo (agrícola o minera). Esto implica la utilización del maquinaria, de asistencia técnica, métodos racionales de explotación, etc.;
  - b) este desarrollo, en una primera etapa, se ha orientado hacia un incremento de la producción de bienes primarios de exportación y, en una segunda, hacia la diversificación de la producción primaria que posibilitó la alimentación de sucesivas industrias secundarias productoras de bienes de consumo.

- c) La existencia, dentro de una unidad nacional, de estos desarrollos paralelos mencionados en los apartados anteriores obliga a una dependencia a interacción mutua. El progreso técnico en los sectores primarios desplaza contingentes de mano de obra que deben ser absorbidos por los sectores secundarios y terciarios.

Lamentablemente, el escaso desarrollo de los sectores secundarios, y su mala localización han provocado, en muchos casos, un desarrollo anormal de los sectores terciarios, con la consiguiente hipertrofia de todo el programa de desarrollo del país.

De acuerdo con ello, la principal misión de la industrialización en los países sub-desarrollados se concreta en los siguientes objetivos:

1. absorber la mano de obra excedentaria derivada de la introducción del progreso técnico en las actividades primarias y del crecimiento vegetativo de la población;
2. incrementar el ingreso nacional, con especial preferencia en los bienes de consumo con materia prima nacional y luego internacional, que permitan al sistema económico desprenderse, en plazos lo más breves posibles, de la coyuntura internacional.

En un estado elevado de progreso económico, esa dependencia debería concretarse solo en los bienes de capital que el país no puede producir, pero a través de los cuales los movimientos del mercado internacional no afectaran sensiblemente el desarrollo de la economía interna.

3. la política de localización debe posibilitar que la absorción de la mano de obra se haga en la forma económica y socialmente más deseable, a la vez que debe fomentar la implantación de aquellas industrias más convenientes en el programa de desarrollo económico del país.

b) *Políticas de Localización Industrial orientadas al Desarrollo Económico en los Países menos Desarrollados.*

Las observaciones anteriores, sobre las variables externas e internas que inciden sobre la localización industrial de las economías menos evolucionadas, permite concluir:

- Que la localización se realiza en forma distinta a la que se dió en los países ahora desarrollados;
- Que es necesario contemplar previamente los obstáculos y limitaciones impuestas al desarrollo industrial, de modo que la localización no se convierta en un inconveniente más en esa política.

Entendemos que en esta materia de orientación política de la localización industrial, los países se encuentran en situación distinta según que ya hayan experimentado un proceso de industrialización o que lo vayan a iniciar.

En el primer caso se enfrentarán a estructuras industriales ya establecidas, necesariamente respetables, y que incidirán como una variable más en las consideraciones políticas futuras.

De todas maneras, considerando el problema aisladamente y como objetivos deseables de desarrollo, dividiremos las políticas posibles de localización en dos campos:

1. las que permiten el desplazamiento de la población, hacia los lugares que considere más convenientes, acompañando las tendencias privadas de localización y
2. las que orientan la distribución demográfica de la mano de obra, creando las "zonas industriales".

1. *Política de localización con libertad de ubicación demográfica.*

El establecimiento de este objetivo no implica que el país de que se trate no siga una política de localización, sino que ésta respetará las comunidades ya establecidas así como las tendencias observadas en los desplazamientos de la población.

Este tipo de localización que podríamos llamar libre, es la observada en la mayoría de los países menos desarrollados. En general deriva hacia la concentración alrededor de mercados de consumo o de mercados de trabajo.

En los primeros tiempos fue determinada por la preferencia individual de los empresarios. En una etapa más avanzada el Estado, cuando intervino en los problemas locacionales, lo hizo respetando las situaciones creadas. Cuando el problema era de desconcentrar las zonas, se siguió el expediente simple de provocar la descentralización de los conglomerados industriales, pero sin crear canales de orientación que contemplaran las aspiraciones de la política del desarrollo económico.

Por esa vía de desconcentración pura y simple de las industrias ya existentes, no solucionaron el problema de la concentración, perdiendo las ventajas que ella tiene y no evitando ninguno de sus inconvenientes. Al mismo tiempo no aprovecharon de la variable localización para coadyuvar en la solución de los múltiples problemas del desarrollo industrial de los países menos desarrollados.

En definitiva y concretando las tendencias crónicas del desarrollo industrial en algunos países menos desarrollados, podemos afirmar que:

1. en primer término, no contemplaron las ventajas de un desarrollo industrial, equilibrado y diversificado, al servicio de la población excedentaria del sector primario, y en los lugares social y económicamente más convenientes para su radicación;
2. en segundo lugar, contribuyeron aún más a la concentración y circulación cerrada del ingreso nacional, separando las comunidades con niveles de vida dispares;
3. presionaron desfavorablemente la integración social, estratificando aún más las clases existentes;
4. promovieron con mayor intensidad la concentración de los servicios básicos (transportes y energía) en el sector industrializado;
5. crearon las situaciones social y económicamente inconvenientes que fueron indicadas en la parte correspondiente a los países altamente industrializados; y
6. por último, y esto es lo más importante, no coadyuvaron en el desarrollo equilibrado del sector primario y secundario, contemplando exclusivamente las preferencias de la industrialización y olvidando las necesidades de los sectores primarios.

Tal tipo de localización, que podríamos denominar libre, es evidente que no acuerda con los principios que deben regular la instalación y desenvolvimiento del incipiente proceso industrial de los países menos desarrollados.

## 2. *Política de localización industrial orientada hacia la creación de zonas industriales.*

A diferencia del anterior objetivo político, en este, si bien se estima necesario brindar a la población activa oportunidades de ocupación a través de la creación de nuevas industrias, se entiende que su radicación no puede quedar librada a las preferencias individuales sino a las que indique el interés general.

Igualmente, las industrias no habrán de instalarse en contradicción con las reglas de la economía privada del empresario, sino que el Estado solo buscará ubicarlas en aquellos lugares que más convenga al desarrollo económico del país, respetando sus condiciones de economicidad y rentabilidad en tanto no interfieran en los objetivos sociales perseguidos.

La implantación de este tipo de política, que entendemos más conveniente para los países de menor expansión, implica que la misma se someta a los siguientes principios:

- a) las empresas industriales deberán instalarse atendiendo, en todo momento, a las condiciones de economicidad que surjan de la combinación de sus factores y de la dimensión que deban adoptar;

- b) la instalación de zonas industriales implica considerar las variables que inciden en el crecimiento económico y, especialmente, el desarrollo agrario en sus relaciones con el industrial;
- c) la elección de las zonas debe realizarse atendiendo a las condiciones naturales del medio y a las características del medio demográfico y social; y
- d) igualmente la zonificación no puede ni debe ser indiscriminada sino que debe propender a la instalación de industrias seleccionadas de acuerdo con los anteriores principios.

De los precedentes principios elegiré dos por entender que priman sobre los demás como problemas locacionales: el de la elección conveniente de las zonas y el de la elección de las industrias económicamente deseables.

### 1. *Elección conveniente de las zonas industriales.*

La elección conveniente de la zona vendrá impuesta por las disponibilidades excedentarias de mano de obra de la misma y por la disponibilidad de recursos materiales. Además, entrarán a jugar el mercado y las disponibilidades de transportes y de energía, así como los costos y ventajas micro y macro-económicos.

A los efectos de la instalación, no solo habrá que plantear las variables internas propias de cada industria, sino que habrá que considerar los costos y las ventajas sociales de la nueva zona industrial.

Debemos distinguir, dentro de estos últimos, los costos directos de los costos indirectos.

La nueva zona industrial importa construcción de alojamientos y viviendas obreras donde posiblemente las haya; construcción de edificios públicos o privados (escuelas, espectáculos públicos, etc.); implantación de nuevos medios de transportes para comunicar a la zona con el resto del país y dentro de la zona para el desplazamiento de los operarios. El volumen de estas inversiones aparece en el balance de instalación como un gasto nuevo, como un costo social que debe tener presente la política económica.

También, aparecen costos de implantación y de funcionamiento que presionan, indirectamente, en el costo de la zona industrial: el transporte de materias primas, materiales y mercaderías hacia los lugares de consumo, el funcionamiento de nueva burocracia administrativa e higiénica, la ampliación de los servicios terciarios, etc.

La mención de la anterior línea de costos, además de los que naturalmente existen en cada industria en particular, obliga a un planteamiento de distintas posibilidades y alternativas. Podría, en un análisis afinado, llegarse a determinar un costo-instalación por habitante ocupado, y un costo-funcionamiento por habitante ocupado.

Se comprende que muchas veces no es posible hacer tabla rasa con las situaciones existentes y que, en otras oportunidades, convendrá utilizar las comunidades civiles ya existentes o la distribución que, la propia naturaleza se encargó de efectuar en la producción.

Algo similar puede decirse respecto de las disponibilidades de vías de transporte fáciles y rápidas, como fluviales o las marítimas, que eliminan costos de instalación y de funcionamiento considerables y priman sobre los otros elementos anteriormente considerados.

Como se comprende el problema de la elección de la zona dentro del país depende:

- a) de las condiciones naturales del medio;
- b) de la distribución de la producción primaria;
- c) de las fuentes disponibles de mano de obra;
- d) de los costos directos e indirectos de instalación y funcionamiento; y
- e) de los demás costos económicos a considerar en la instalación de cada industria (referente al costo y referentes al precio de venta).

## 2. *Elección de las industrias económicamente deseables para cada zona.*

La elección de las industrias económicamente deseables debe realizarse atendiendo a iguales principios de economicidad y con miras a los objetivos ya enumerados del desarrollo industrial vinculado al desarrollo agrícola.

Los factores incidentes en esta elección son, entre otros, los siguientes:

1. Industrias con mercado suficiente en la región (en especial las de consumo);
2. Industrias que aprovechan la materia prima de la zona;
3. Industrias que permiten un mejor aprovechamiento de los excedentes de mano de obra provocados en el sector primario de la zona (mujeres, jóvenes, etc.). Igualmente aquellas actividades que permiten el aprovechamiento estacional del trabajo libre;
4. Industrias que por su localización implican una disminución de los costos de transporte abatiendo, por consiguiente, los costos de producción.
5. Por iguales razones de economicidad, dejarían de interesar todas aquellas actividades que sean consideradas anti-económicas por depender de grandes centros urbanos para poder subsistir;
6. Industrias altamente dependientes del sector primario (para su subsistencia) ya sea en cuanto a sus insumos como a sus ventas;
7. Industrias que no requieran por fuerza, su integración dentro de un complejo industrial, por lo que pueden desarrollarse en forma autónoma.

La simple enunciación de estos factores permite evidenciar que la elección, debe realizarse con criterios económicos, políticos y sociales, pero que dependerán, en todos los casos, de la particular estructura económica del país.

### 3. *Diversificación de las industrias por zonas.*

Acompañado los dos aspectos de la política antes mencionados, y que integran la planificación de las zonas industriales, conviene que se tienda hacia la diversificación, en las respectivas zonas, de las actividades industriales.

Mientras la misma, no solo se evita la concentración industrial sino que, además, se acuerda estabilidad a la localización y se constituye un equilibrio interno de fuerzas, que le da a la zona cierta autonomía económica.

Esa autonomía la defiende contra las fluctuaciones regionales y permite una integración social mejor entre los distintos sectores de la población.

Igual podría decirse en cuanto a la utilización más completa de la mano de obra, según sus aptitudes, estimulando su movilidad, su capacitación diversificada, y por ende, su adaptación a posibles cambios de ocupación.

### 4. *Conclusiones.*

La precedente exposición de los diversos aspectos de los planes regionales de localización industrial, permite deducir algunas conclusiones relacionadas con las premisas anteriormente analizadas:

1. Este tipo de política colabora con el objetivo central del desarrollo económico. Permite la absorción planificada de la mano de obra excedentaria de los sectores primarios, ubicándola donde la misma se produce y permitiendo un equilibrio social dentro de la región;

2. La insuficiencia de los sectores básicos queda contemplada, por cuanto la radicación de las distintas zonas industriales se fomentará atendiendo a la estructura actual de la energía y los transportes así como a su desarrollo futuro;

3. La mala integración vertical del sistema industrial queda contemplado al no promoverse la implantación de industrias que dependan fuertemente del conglomerado industrial para subsistir;

4. La disparidad del desarrollo de las distintas regiones queda ampliamente contemplado al constituir el objetivo de este tipo de política el desarrollo de las zonas poco desenvueltas;

5. Los problemas de estructura social tienden a atenuarse o elimi-

narse pues ese tipo de política propende a una mayor integración social de la población y a la vez ayuda a ambientar al obrero rural al medio industrial al llevar las industrias a su propio medio;

6. Este tipo de política apunta, principalmente, al crecimiento que las manufacturas locales, que aprovechan íntegramente la materia prima regional, con lo cual se posibilita una reducción en los costos por incremento de la productividad y, por ende, una mejor situación competitiva en los mercados internacionales.

Podrían mencionarse, aún, algunas características que apoyan las ventajas anteriormente descritas tales como la elevación del nivel de vida de la familia campesina, la permanencia del conglomerado familiar y el aprovechamiento del posible ahorro local en inversiones regionales, a través de la constitución de casas bancarias locales.

Frente a la anterior política, la localización planificada por zonas adquiere notable relevancia. Su análisis depende del balance de fuerzas y obstáculos de cada zona, así como de la ponderación afinada de costos económicos y sociales, directos e indirectos, individuales y sociales.

Un análisis puramente contable de tales elementos puede, en muchos casos, falsear las conclusiones y errar los cálculos; en cambio, la inclusión de este tipo de planificación, entre los medios de la política de desarrollo puede significar, para los países menos desarrollados una medida de invaluable ayuda.

## 5. *Los Medios de la Política de Localización.*

### 1. *Principios que deben regular la elección de los medios.*

La elección de los medios políticos que se utilizarán para alcanzar el objetivo que se persigue en materia económica exige la enunciación previa de los principios teóricos a que deberá someterse tal elección.

En primer término, si bien en la elección de los objetivos confluyen la labor y la opinión del economista y de los demás técnicos, en el aspecto locacional prima sustancialmente la actuación del economista y sus recursos técnicos.

La elección de los medios debe ser:

- a) *coordinada*, de modo que no se contradigan entre sí los distintos efectos primarios y secundarios de las medidas que se adopten en los distintos sectores;
- b) *adecuada a los objetivos perseguidos*; y
- c) *económica*, de modo que se sigan las líneas más eficaces y menos onerosas a la economía nacional.

La elección no implica una posición determinada y definitiva. La eficacia de las medidas se encontrará en la revisión periódica de las mismas, en su ajuste a los resultados obtenidos y en su adaptación a los nuevos factores que enfrente su aplicación.

Tales los supuestos necesarios para el éxito de cualquier política económica racionalmente orientada.

Los recursos de que dispone el Estado contemporáneo, para llevar a cabo sus objetivos en materia de localización varían de acuerdo con la estructura de los países y el grado de los mismos. Pero los medios suelen coincidir en todos los casos.

En este trabajo nos proponemos considerarlos en forma global, destacando las características y posibles efectos de cada uno de ellos.

Las repercusiones de las medidas deben estudiarse, en primer término, con referencia al problema concreto de la localización que se pretende resolver, y, en segundo lugar, de acuerdo con los posibles efectos secundarios que, presumiblemente, afectarán tanto al sistema económico en su conjunto como a las diversas variables nacionales (inversión, consumo, ahorro, etc.).

## 2. *Medidas de política.*

A los efectos expositivos, podríamos dividir las medidas de política, según sus efectos, en dos grandes grupos:

- a) *medidas que inciden sobre las condiciones generales del ambiente económico-social que favorecen la localización industrial.*

Dentro de este título podríamos incluir medidas tales como:

- a) Medidas tendientes a favorecer el desplazamiento de capitales y mano de obra, evitando barreras aduaneras, auxiliando los traslados, ubicando a los contingentes obreros, etc.;
- b) Medidas "demográficas" tales como la asistencia social y económica a las clases trabajadoras de las zonas industriales, medidas emigratorias e inmigratorias, desplazamientos internos de la población, etc.;
- c) Medidas de "capacitación" tales como el establecimiento de escuelas industriales;
- d) Medidas de política de viviendas industriales, favoreciendo la radicación de los contingentes de trabajadores en condiciones socialmente aceptables;
- e) Medidas de protección a las industrias favoreciendo y regulando las condiciones de competencia en especial del resto de las zonas industriales del país.

- f) Asistencia técnica y productiva a las empresas a través de organismos idóneos; y
- g) Todas las medidas que, sin implicar subvenciones directas a las industrias, facilitan y atraen al empresario: asistencia crediticia especial (política de crédito), establecimiento de redes de transportes y energéticas especiales (política de transportes y de energía), etc. Estas medidas pueden facilitar la instalación industrial, sin favorecerlas en el costo frente a la competencia. Cuando se ven acompañadas con este otro objetivo, las incluimos dentro del apartado siguiente.

El conjunto de estas medidas implican por parte del Estado subvenciones indirectas a las zonas o a la política de industrialización que se desee seguir.

Su costo financiero, en la mayor parte de los casos, corresponde a la economía nacional y, por consiguiente, se financia con impuestos generales, siguiendo la estructura de los ingresos nacionales. En otros casos, por tratarse de verdaderos servicios directos, se establecen tasas que graven directamente a los usuarios.

De todos modos, la decisión corresponde conjuntamente a la política económica y a la política social, por lo cual, solo nos compete el señalamiento de la cuestión.

- b) *medidas que inciden sobre el costo de producción y venta del empresario.*

Dentro de este conjunto de medidas ubicamos aquellas que se manifiestan en subvenciones al costo de producción y/o venta del empresario, tales como las siguientes:

1. *Política fiscal* a través de exenciones impositivas (impuestos a las ventas, al giro, etc.);
2. *Política de transportes*, a través de las exenciones tarifarias para el traslado de los abastecimientos y los productos terminados a los mercados de venta;
3. *Política energética*, facilitando y subvencionando con tarifas reducidas el costo energético de las nuevas industrias a establecerse;
4. *Política crediticia*, asistiendo a las industrias con líneas de crédito especialmente favorables e idóneas y cuidando, en todos los casos, los intereses favorables a la nueva instalación;
5. *Política comercial exterior*, la cual puede abarcar distintas posibilidades. En primer término, la facilitación directa al ingreso de equipos industriales o energéticos por vía de las concesiones de

licencias de importación. En segundo término, el otorgamiento directo de subvenciones a los equipos industriales por la fijación de cambios preferenciales.

La política puede, igualmente, favorecer la venta de productos al exterior por medio de la concesión de licencias de exportación cuando corresponda y la fijación de tratamientos cambiarios favorables a la salida de los productos nacionales.

Uno y otro en forma, más o menos directa, promueven y favorecen el desarrollo industrial.

6. *Política de construcciones*, favoreciendo en forma especial la construcción de edificios para industrias y, en algunos casos, llegando a la construcción directa con arrendamientos largos y favorables a los intereses de los industriales.

La adopción de estas medidas debe regularse en función de cada estructura económico-social del país y de los objetivos de política que siga el Estado.

Corresponde sí señalar las serias implicaciones de las políticas de esta naturaleza y sus derivaciones económicas para el funcionamiento de toda la industria.

En ese sentido, las medidas deben conectarse estrechamente con los objetivos industriales de la política del desarrollo económico.

Las subvenciones directas, cuando se hacen en forma general, arriesgan con proteger la formación de industrias antieconómicas que en un balance neto de ingresos, destruyen más producción de la que crean verdaderamente.

Igualmente pueden crearse condiciones desfavorables de productividad que alejan finalmente al país de la competencia exterior, sometiéndolo no solo a presiones inflacionarias en lo interno sino, incluso, deficitarias en su balance de pagos.

Por todo ello el desarrollo de las subvenciones debe cuidarse y no terminar constituyendo un "factor de producción" más sin cuya colaboración la industria no puede subsistir.

Parecería prudente la ayuda en las etapas iniciales pero, en las posteriores, más o menos alejadas, según las circunstancias, las industrias deben desenvolverse solas y en forma competitiva.

La adopción de subvenciones indiscriminadas, ha creado en los países latinoamericanos condiciones de antieconomicidad que, a la larga, destruirán los esfuerzos en pro del desarrollo encauzados en el logro de un equilibrio productivo de todos los factores en cualquier actividad.

A efectos de evitar tales hechos, lo aconsejable es que la política de subvenciones sea dirigida hacia aquellas industrias que, dentro de la zona

a fomentar, se encuentran en condiciones de poder desenvolverse económicamente por las particulares condiciones del lugar.

Todo otro tipo de asistencia debe ser general y dejar librado a la responsabilidad del empresario el éxito de la empresa.

Finalmente, corresponde señalar que, cuando las subvenciones en lugar de ser generales son específicas para una zona o lugar, deben considerarse cuidadosamente las condiciones de competencia del resto de la industria nacional, ya establecida o a establecerse, tratando que la instalación de un nuevo conglomerado industrial no distorsione toda la producción ya existente si ello ocurriera se anularían los beneficios que se busca crear por la destrucción de los ya existentes.

CR. MARIO BUCHELI

**ESTRUCTURA DE LA  
PRODUCCION INDUSTRIAL  
EN EL URUGUAY**



# 1

## ESTRUCTURA ECONOMICA

*Introducción al concepto de estructura en la teoría económica.* — En los últimos años los economistas han procurado introducir el concepto de estructura en el análisis económico, como un medio de aproximar las elaboraciones teóricas a la realidad histórica.

El modelo clásico, atomista y concurrencial, preveía un mercado donde concurrían un número tal de productores y consumidores que ninguno de ellos era lo suficientemente importante como para influir en el precio corriente. Mientras se mantuviera el funcionamiento de la competencia no habría poder privado capaz de imponer su voluntad. Si un productor pretendiera imponer un precio excesivamente alto sería abandonado por todos sus posibles clientes que concurrirían a comprar a sus competidores; si un consumidor pretendiera pagar un precio excesivamente bajo no encontraría nadie dispuesto a venderle. A este modelo competitivo, válido para todo tiempo y lugar, la teoría agregó como apéndice el modelo monopólico, donde se admitía la existencia de una empresa o un grupo de empresas que controlaba totalmente la oferta y ejercía, por lo tanto, dominio sobre ciertas ramas de la producción.

Estos dos modelos teóricos pudieron explicar satisfactoriamente los fenómenos económicos que se desarrollaban en las primeras etapas de la evolución industrial. Pero esa misma evolución trajo consigo una serie de factores que, al modificar considerablemente las relaciones entre los empresarios, entre los empresarios y los asalariados, entre los empresarios y los consumidores, etc., exigieron una nueva explicación de los fenómenos económicos. Entre esos factores podemos enumerar los siguientes:

1) Los grandes adelantos técnicos que permitieron la expansión de la producción y la baja de costos pero exigieron una cantidad mucho mayor de activo fijo. Los que lograban aumentar su capital y adoptaban más modernos métodos de producción conseguían bajar los costos y acrecentar

sus ganancias en desmedro de los otros productores que se veían desplazados del mercado.

La gran empresa fue así sustituyendo a la pequeña empresa y controlando gran parte de la oferta. Aparecen entonces, poderosos grupos, no previstos en los moldes clásicos que dominan amplios sectores de la producción.

2) El fenómeno de la concentración industrial determinado por la expansión de las unidades productivas impuso una importante reestructuración social. Mientras disminuía constantemente el número de pequeños propietarios, crecía el de asalariados. Eso trajo como consecuencia el desarrollo progresivo del sindicalismo, y la sustitución del asalariado individual por la entidad gremial representativa en todo lo referente al contrato de trabajo.

No estamos ya en presencia de una oferta atomizada donde no hay poder capaz de ejercer influencia, sino ante una oferta controlada. No se trata de un conjunto de átomos actuando independientemente sino de un grupo con características monopólicas que busca el máximo de ventajas a largo plazo. Un fenómeno similar ocurre del lado de la demanda.

3) La intervención del Estado con el fin de lograr el máximo ingreso con total ocupación de factores impone contralores y trabas a la actuación individual, limita la libre competencia al monopolizar ciertos sectores de la producción, haciendo cada vez menor el sector competitivo y mayor el estatal. Se trata de un nuevo gran poder económico cuya influencia la teoría no puede desconocer si pretende explicar la realidad concreta.

Puede decirse que en la elaboración de los planes de producción entran en juego, por lo menos, tres sectores distintos:

- a) el empresario privado cuyo fin es la obtención del máximo de ganancia;
- b) el grupo monopólico o semi-monopólico (empresarios, trabajadores, etc.), cuyo fin es la consecución del máximo de ventajas para el grupo;
- c) el funcionariado público, que, siguiendo las directivas de la autoridad, busca alcanzar el máximo ingreso y la ocupación plena.

La importancia de estos tres sectores depende del lugar y la época. Pueden establecerse entre ellos múltiples combinaciones que van desde la libre concurrencia (predominio del sector "a") a la planificación total por el Estado (predominio del sector "c"). Con la introducción del concepto de estructura se pretende alcanzar una mejor explicación de los fenómenos económicos, mediante el análisis de relaciones entre los sectores mencionados, y de los mismos con respecto al total.

*El concepto "estructura económica".*

¿Qué se entiende por estructura? No existe un acuerdo total acerca de lo que debe entenderse por estructura. Akerman dice: "desde hace una quincena de años, el concepto de estructura se encuentra cada vez más en las discusiones económicas. Pero es necesario tener en cuenta que el sentido de la expresión es vago, sin definición explícita. A decir verdad, la "estructura" no está lejos de presentar el mismo grado de ambigüedad que el "capital" y el "ciclo" en los análisis anteriores" (1)

Podemos sin embargo establecer dos grandes grupos de tendencias que tratan de precisar el concepto de estructura:

- a) los que se refieren a la estructura de un conjunto, y
- b) los que se refieren a la estructura de un sistema.

a) *Estructura de los elementos que componen un conjunto.* — En esta tendencia podemos ubicar a F. Perroux que define la estructura como "las relaciones y proporciones que caracterizan a un conjunto económico localizado en el tiempo y el espacio".

Esta definición tiene especialmente en cuenta:

1) un conjunto localizado en el tiempo y el espacio. Ello significa que tiene existencia propia, que se le puede ubicar en un momento y en un país dado. Pueden estudiarse tantos conjuntos como épocas y lugares se consideren.

Son, por lo tanto, pasibles de análisis estructural cualquiera de los siguientes conjuntos: producción, ahorro, consumo, ingreso, etc.

2) Las relaciones en que se encuentran las variables de ese conjunto entre sí y con respecto al todo. Un análisis estructural de la producción, por ejemplo, comprendería el valor relativo de la agropecuaria con respecto al total; de la agropecuaria con relación a la industrial y al sector de los servicios; de la mano de obra empleada en cada sector en relación con los demás y el total; etc. Se trata de proporciones cuantitativas, todas ellas fácilmente mensurables. Se presentan, sin embargo, relaciones no cuantificables o difícilmente cuantificables que tienen, no obstante, gran importancia, y pueden ayudar a especificar las características del conjunto. De tal carácter son: la importancia de la ayuda estatal por medio de subsidios, créditos especiales, exenciones de impuestos, etc., a los diversos sectores de la producción; posibilidad de proveerse de materias primas, mano de obra especializada, etc.

---

(1) *Revue Economique.* — N° 6 - Noviembre 1954. — "L'aspect structurel".

Jean L'homme agrega, a las relaciones entre los diversos elementos del conjunto, tanto cuantitativas como cualitativas, (de carácter interno), las relaciones de los elementos del conjunto considerado con elementos de otros conjuntos (relaciones externas). En nuestro ejemplo, a las relaciones de carácter interno habría que agregar otras, tales como:

- 1) relaciones entre la producción agraria de un país menos desarrollado y la de otros países en similares condiciones de expansión;
- 2) relaciones entre la producción agraria de un país menos desarrollado y la de países más desarrollados;
- 3) proporción de mano de obra empleada en un país con relación a la de otros países, etc.

Definida de este modo, la estructura de un conjunto económico resulta un cuadro estático, instantáneo. Se han detenido todas las variables para estudiar únicamente las relaciones que indican las características esenciales del conjunto.

El propio Perroux ha tratado de dinamizar el concepto. Para conseguirlo define la estructura como "el conjunto de tipos de conductas o comportamientos relativamente estables". Esta definición que pretende ser dinámica, no está en contradicción con la anterior, sino que a nuestro entender la complementa. En efecto, quiere significar que dados los elementos que integran un conjunto económico y las relaciones que entre ellos pueden establecerse, deben considerarse estructurales aquéllas que varían con más lentitud. Se reconoce el carácter cambiante de las estructuras en el largo plazo y la importancia que esos cambios tienen en la economía. Pero las variaciones estructurales exigen a su vez la necesidad de adaptar los modelos teóricos a la realidad cambiante.

Akerman prefiere, dada la multiplicidad de aplicaciones que tiene este concepto, definir la estructura en términos muy generales: "estructura es la relación entre las partes de una sociedad así como la relación de las partes a la totalidad de la sociedad". (2)

Comprende esta definición de Akerman, diversos tipos de estructura, tales como:

1) *Económico-política*. — Analizaría la proporción de los sectores de la producción explotados por el Estado con relación al total; la proporción de la renta generada por el Estado con relación al total, etc. Podemos conocer, así, el grado de intervención gubernamental que, analizado en forma dinámica, puede indicar la tendencia hacia un sistema de libre concurrencia o planificado.

---

(2) *Revue Economique*, citada.

2) *De la producción.* — Estudiaría la proporción de la producción agraria con relación al total; de la mano de obra empleada en cada sector con relación al total, etc.

Del mismo modo pueden analizarse estructuralmente todos los sectores de la sociedad.

El concepto de estructura es, como puede apreciarse, muy similar al dado por Perroux. Pero Akerman le asigna poca importancia a la definición. Considera que lo realmente interesante es el aspecto estructural y el nuevo método de análisis que la introducción del concepto de estructura aporta a la teoría económica.

El análisis clásico es esencialmente atomista y deductivo. Se abstraen una serie de conceptos a los que se asigna la misma importancia, y luego se procede a establecer relaciones funcionales entre ellos.

Así, en el análisis del precio, por ejemplo, se parte de una abstracción, el homo economicus, que actuando, ya sea como empresario o como consumidor, busca obtener el máximo de beneficios o satisfacciones con el mínimo de esfuerzos. El agregado de sujetos con tales características forman la sociedad; el agregado de demandas individuales determina la curva conjunta de la demanda; el agregado de ofertas individuales origina la curva conjunta de la oferta; luego, del enfrentamiento de las curvas así obtenidas surge el precio. Dados los conceptos se busca establecer relaciones entre los mismos: la cantidad demandada es función del precio, sus variaciones dependen de las variaciones en el precio, las cantidades ofertadas son función del precio, etc.

El análisis estructural es, en cambio según Akerman, macroeconómico y combina la deducción y la inducción. Tiene en cuenta la influencia de las macrodecisiones del Estado, de los diversos grupos sociales (asalariados, industriales, comerciantes, banqueros, etc.) y las microdecisiones de las unidades de consumo y producción que actúan individualmente. Para ello se parte de la observación (inducción) de una estructura específica en un momento dado. Se determina el grado de dominio que ejerce el Estado en el campo de la producción, distribución y consumo, el grado de dominio que ejercen los distintos grupos sociales, la influencia ejercida por el Estado y los diversos grupos monopólicos sobre las unidades productoras y consumidoras y de la relación entre la sumación de grupos y el total.

Obtenidas inductivamente aquellas relaciones, entra a jugar la deducción, procurando explicar como ciertos factores determinan el desarrollo de un fenómeno, por lo menos entre ciertos límites  $t_n$  y  $t_n + a$ .

Podemos decir en conclusión, que estructura para los autores agrupados en esta tendencia, es un cuadro que muestra las proporciones en que se combinan los diversos elementos de un conjunto entre sí y con relación al total.

b) *El concepto de estructura-sistema.* — Los autores que se encuentran en la segunda tendencia consideran que el concepto de estructura está estrechamente relacionado con el de sistema. Sólo puede hablarse de estructura económica por referencia a un sistema económico. Se debe comenzar, entonces, por dar el concepto de sistema económico, para luego analizar qué se entiende por estructura del sistema.

En general, se entiende por sistema económico el conjunto de principios armónicamente combinados que indican cómo se efectúa la producción, distribución y consumo de bienes en una comunidad en un momento dado. De acuerdo con este conjunto de principios funcionan una multitud de variables (producción de distintos tipos de bienes, ahorro, consumo, inversión, etc.) estrechamente vinculados entre sí y respecto del todo.

Los principios orientadores pueden combinarse de diversas maneras para que, accionando den origen al nacimiento y desarrollo de las variables económicas a que se ha hecho referencia. Las diferentes combinaciones de esos principios son las que dan lugar a numerosas variedades estructurales de los sistemas, cuyas oscilaciones tienen dos límites precisos. El límite A está dado por una situación de dominio total de la iniciativa individual (liberalismo) en el desarrollo de los fenómenos económicos, y el límite B por una situación de dominio estatal a través de la planificación integral (colectivismo).

En el primer caso (liberalismo) los principios generales son los siguientes:

i) Propiedad privada de los medios de producción. Se entiende por tal, el derecho de adquisición y libre disposición de bienes destinados a producir nuevos bienes. El móvil determinante de la inversión es puramente económico: el deseo de obtener beneficios.

ii) Iniciativa individual. Está en manos de unidades individuales la confección y puesta en marcha de los planes de producción. Aquellos son, en consecuencia, quienes buscando el lucro personal toman la iniciativa.

iii) Libertad de empresa. Cada individuo se orienta a la actividad productiva que pueda proporcionarle el máximo de beneficios sin ninguna intervención que pueda coaccionar sus decisiones.

iv) Libertad de consumo, ahorro y empleo. Todo individuo tiene libertad para disponer de su ingreso a voluntad, pudiendo destinarlo al consumo o al ahorro según sus conveniencias. Se reconoce asimismo, el derecho de dedicarse a la actividad que desee sin que ninguna fuerza externa coaccione sus decisiones.

v) Libertad de movimiento y de contratación. Tanto las personas como los bienes pueden desplazarse libremente y no existen trabas a la celebración de contratos entre los individuos.

En el segundo caso (colectivismo) los principios generales son los siguientes:

i) Propiedad colectiva de los medios de producción. Los bienes destinados a producir otros bienes pertenecen a la colectividad, la cual dispone de ellos a través de sus órganos representativos.

ii) Iniciativa individual. En este caso la iniciativa no se manifiesta en el espíritu de empresa como en el sistema anterior, en la persecución del beneficio personal, sino en la búsqueda de un ascenso en la jerarquía dirigente, de progreso social, de distinción personal, etc.

iii) No existe libertad de empresa. La autoridad central tiene a su cargo la tarea de planear y llevar a cabo la producción. Hay identidad entre estado y empresa. El plan de producción deja de ser puramente económico para transformarse en eminentemente político.

iv) Dirección de empleo, consumo y ahorro. La autoridad central determina la cantidad de empleo para el período planeado y las ocupaciones que obligatoriamente corresponden a los distintos integrantes de la sociedad. Se establece asimismo, en el plan, la cantidad a consumir colectiva e individualmente con lo que se determina el ahorro.

v) No existe libertad de movimiento de personas y cosas ni de contratación. La autoridad central determina dónde han de residir las personas de acuerdo con las tareas asignadas y dónde deben transportarse los bienes. Predomina el contrato de adhesión.

De la conjugación de principios generales y variables económicas surge un tipo claramente definido de estructura para cada sistema. La primera, atomista, donde el consumidor impone su voluntad orientando la producción a través de sus preferencias traducidas en las curvas de demanda; la segunda, planificada, donde el Estado establece el plan de producción, distribución y consumo, basándose en consideraciones políticas.

Pero como se ha dicho, esos principios pueden combinarse de muchas maneras. Puede haber sectores de la producción donde se admita la propiedad privada de los medios de producción en forma ilimitada; otros donde se establezcan ciertos contralores y finalmente, otros donde el Estado monopoliza la producción por considerarlos de vital importancia para los intereses generales. Como ejemplo de esto último puede citarse la explotación por el poder público de fuentes de energía, de servicios de transporte y otros de similar importancia para impulsar el desarrollo económico del país. El Estado procura en estos casos un fin que traspasa los puramente económicos.

Para finalizar, recordemos que existen autores que consideran inseparables los conceptos de sistema y estructura. Así André Marchal, después de admitir aunque con algunos reparos la definición de estructura dada por Perroux, considera al sistema como "un conjunto, una combinación, un

complejo de diversas estructuras (económicas, técnicas, políticas, institucionales, mentales, etc.), ligadas por relaciones relativamente estables". (3). De acuerdo con esta definición, las relaciones entre las diversas estructuras indican las características del sistema. Una estructura geográfica, combinada con una estructura técnica, una estructura institucional, una estructura dineraria, determinan un sistema de producción, un sistema de distribución, etc.

El análisis estructural comprende pues, dentro de esta tendencia el estudio de los principios orientadores del conjunto de que se trata y las relaciones entre los elementos que componen ese conjunto. Así, por ejemplo, el análisis de la estructura de un sector determinado de la producción (primario, secundario o terciario) debe abarcar el examen de los principios que orientan esa producción (propiedad privada o colectiva de los medios de producción, búsqueda del beneficio individual o social, etc.), y las proporciones en que se encuentran las diversas ramas que componen el sector.

*Conclusiones.* — Examinados los diversos conceptos de estructura, debe aceptarse uno que esté de acuerdo con los fines que se persiguen en el presente trabajo.

Entiendo que no existen diferencias irreductibles entre las definiciones dadas por el primer y segundo grupo de autores. Tanto Perroux como Akerman admiten la coexistencia del sistema con los elementos que integran el conjunto analizado estructuralmente. Akerman, cuando analiza la estructura económico-política, se preocupa por determinar perfectamente la importancia de los sectores privado y público en la producción; busca poner en claro la importancia de los grupos sociales y su influencia sobre las unidades individuales productoras y consumidoras; etc. Estas relaciones indican las características del sistema: liberal, parcialmente planificado, totalmente planificado, etc. Se reconoce la existencia de una serie de principios generales que determinan quien ha de producir (el Estado o el empresario privado); en qué sectores hay libertad de inversión y en cuáles monopolio gubernamental; en qué sectores el Estado interviene orientando la producción y en cuáles no.

Los que parten del concepto de sistema y estudian sus variaciones estructurales tienen en cuenta, a su vez, el conjunto económico que resulta del funcionamiento de los principios generales. Es necesario admitir que esos principios generales puedan presentarse diversamente combinados y que ello influye en las relaciones entre las variables del conjunto. Pero las relaciones entre las variables pueden, a su vez, influir sobre los principios generales, lo que indica relación de interdependencia entre sistema y conjunto económico.

---

(3) André Marchal. — "Méthode scientifique et science économique".

El análisis estructural de los sistemas comprende, por lo tanto:

- 1º) las relaciones entre los principios generales;
- 2º) las relaciones entre los principios y las variables que integran el conjunto;
- 3º) las relaciones entre las variables que integran el conjunto.

## II

### ESTRUCTURA DE LA PRODUCCION INDUSTRIAL DEL URUGUAY

De acuerdo a lo establecido en el capítulo anterior se reconocerá una estrecha vinculación entre el sistema de producción industrial del Uruguay y las variables que resultan del funcionamiento de los principios que dan lugar a ese sistema. En otros términos, se entenderá que los conceptos de sistema y estructura son inseparables. En tales circunstancias, las características de la estructura de nuestra producción industrial estarán dadas por las proporciones en que se combinan las distintas variables que integran el conjunto, las relaciones entre la actividad estatal y la actividad privada, las relaciones entre obreros y patronos, las relaciones entre los distintos grupos sociales, etc.

Siendo el fin del presente trabajo determinar las características de la estructura de nuestra producción industrial y los cambios operados en los últimos veinte años, nos ajustaremos al siguiente plan:

- a) estructura de la producción industrial en 1936;
- b) estructura de la producción industrial en 1955;
- c) variaciones estructurales en el período 1936-1955; y
- d) características generales de la estructura de la actividad industrial del Uruguay.

En el presente capítulo nos ocuparemos de las relaciones estructurales fundamentales para el año 1936 basándonos en los datos proporcionados por el censo industrial. (4) Se entenderán por relaciones estructurales, aquellas que presenten el carácter de discontinuas e irreversibles, o sea, las que no cambian periódicamente, con cierta continuidad, y que una vez que se modifican no vuelven a la posición anterior. Las relaciones estructurales se dividirán en:

- I) cuantitativas: factibles de representarse por una expresión aritmética, y
- II) cualitativas: no traducibles a expresión aritmética.

I) *Relaciones cuantitativas.* — Se tendrán en cuenta solo relaciones internas, o sea las existentes entre las propias variables del conjunto producción industrial. De la multitud de relaciones entre las variables que componen el conjunto en estudio, se han considerado estructurables las siguientes:

---

(4) Ministerio de Industrias y Trabajo — Memoria correspondiente al año 1955.

a) *Actividad pública con relación al total.*

La importancia de las actividades industriales del Estado en el año 1936 pueden observarse a través de los siguientes índices:

VARIABLES PUBLICAS	RELACION CON RESPECTO AL TOTAL
<i>Capital</i> .....	14.8 %
<i>Trabajadores</i>	
Empleados y obreros	8.8 %
<i>Valor maquinaria</i> ....	16.4 %
<i>Valor producción</i> ....	13.3 %

Corresponde pues al Estado el 13,3 % de la producción industrial del país, lo que representa un porcentaje elevado de intervención gubernamental.

Midiendo la productividad del trabajo en términos de valor del producto obtenido, el rendimiento del trabajador al servicio del Estado supera en 59 % al rendimiento del trabajador de la actividad privada.

Este fenómeno, mayor productividad del trabajador al servicio del Estado, puede tener su explicación en el hecho de que utiliza mayor cantidad de capital "per cápita". En efecto, el promedio de capital por trabajador al servicio del Estado supera al del trabajador de la actividad privada en 180 %.

Si bien las mediciones de la productividad se efectúan comparando volumen físico de producción con total de horas trabajadas, ante la falta de datos estadísticos de orden real, los valores monetarios pueden indicar, por lo menos, la tendencia. Desde luego, estas conclusiones deben tomarse con reservas, pues la condición de monopolio que detenta el Estado en gran parte de la producción industrial a su cargo puede determinar elevación de precios y aumentos en la productividad monetaria.

b) *Grado de concentración en Montevideo.*

La capital concentraba en 1936 más de las cuatro quintas partes de la producción industrial del país, como puede observarse por los siguientes índices.

VARIABLES	MONTEVIDEO	INTERIOR
Capital .....	84.1 %	15.9 %
Trabajadores .....	81.1 %	18.9 %
Valor maquinaria .....	81.1 %	18.9 %
Valor producción .....	81.4 %	18.6 %

Como puede apreciarse, la productividad por trabajador, siempre en términos monetarios, y dentro de la relatividad ya expresada, es aproximadamente igual en Montevideo y el resto del país tomado en conjunto.

En el anexo N° 9 se expresa la importancia de cada departamento dentro del total.

c) *Importancia de las distintas agrupaciones industriales.*

En los anexos Nros. 8 y 10 se detallan las diversas agrupaciones industriales, con indicación de la magnitud de las principales variables que corresponden a cada una de ellas. En el anexo N° 8 se utilizan valores absolutos; en el N° 10 valores relativos.

Las industrias destinadas a la producción de bienes durables, ya sea de consumo o de reproducción (construcción, materiales de construcción, metalúrgica e industria del mueble) tienen una importancia muy relativa, como podrá apreciarse a través de los siguientes índices:

VARIABLES	PROPORCION QUE CORRESPONDE A AGRUPACIONES PRODUCTORAS DE BIENES DURABLES
<i>Capital</i> .....	15,5 %
<i>Trabajadores</i>	
Empleados y obreros	29,2 %
<i>Valor maquinaria</i> ....	9,9 %
<i>Valor producción</i> ....	14,4 %

Es de hacer notar la disparidad entre la proporción de mano de obra empleada y de las restantes variables respecto del total. Ello se debe a que la industria de la construcción emplea gran cantidad de trabajo con relación al capital y maquinarias.

Es interesante destacar la importancia del grupo productos alimenticios que representa el 40,3 % del valor de la producción industrial nacional, y el hecho de que cinco agrupaciones (la referida productos alimenticios, y las cuatro que le siguen en importancia: vestimenta y confecciones textiles, bebidas, textiles y construcción) representan un porcentaje muy elevado en la actividad secundaria del país, como lo demuestran los siguientes índices:

VARIABLES	PROPORCION QUE CORRESPONDE A AGRUPACIONES PRODUCTORAS DE ARTICULOS DE PRIMERA NECESIDAD
<i>Capital</i> .....	51,9 %
<i>Trabajadores</i>	
Empleados y obreros	63,0 %
<i>Valor maquinaria</i> ....	57,1 %
<i>Valor producción</i> ....	70,8 %

Existe, por lo tanto, predominio de las actividades destinadas a satisfacer necesidades primarias: vivienda, alimentación (que comprende las agrupaciones productos alimenticios y bebidas) y finalmente, vestido.

d) *Proporción de la producción industrial que corresponde al consumo interno con relación al total.*

Para determinar el consumo interno de productos industrializados partiremos del valor de la producción y el monto de exportaciones del sector secundario. Luego, por diferencia, obtendremos el valor de la producción destinada al consumo interno.

i) *Valor de la producción industrial.* — Ascende a 253.870 miles de pesos (cuadro N° 8).

ii) *Exportaciones de productos industrializados.* <sup>(5)</sup>

<i>Productos exportados</i>	<i>Miles de pesos</i>
Productos de granja industrializados .....	1.162
Carnes y derivados: (congeladas, conservadas y envasadas) ....	15.908
Total .....	17.070

iii) *Valor de la producción industrial destinada al consumo interno.*

	<i>Miles de pesos</i>
Valor producción .....	253.870
Exportación productos industrializados .....	17.070
Consumo interno .....	236.800

De lo expuesto, resulta, que el 93.3 % de la producción industrial se destina al consumo interno.

e) *Proporción del valor de la exportación de productos industrializados con relación al total de exportaciones.*

i) *Exportación de productos industrializados.* — Ascende a 17.070 miles de pesos.

ii) *Total de exportaciones.* — Ascende a 90.212 miles de pesos <sup>(6)</sup>.

(5) Datos obtenidos del Anuario Estadístico. --- Dirección General de Estadística. — Año 1936.

(6) Anuario Estadístico. Dirección General de Estadística. Año 1936.

- iii) *Proporción que corresponde a productos industrializados.* — De la relación entre las cantidades en los internos i) e ii) resulta que el 18.9 % de las exportaciones del país corresponden a productos industrializados.

Es de destacar que la totalidad de productos industrializados destinados a la exportación, provienen de una sola agrupación, (productos alimenticios). El resto de las actividades correspondientes al sector secundario sólo tenían como demandante, en 1936, el mercado interno.

- f) *Proporción de la población ocupada en el sector secundario con relación a la población total.*

- i) La población del país se estimaba en 1936 (u) en 2:065.986 habitantes.
- ii) La población ocupada en el sector secundario (cuadro N° 8) ascendía a 85.591 entre obreros y empleados.

El 4.14 % de la población del país obtiene sus ingresos del sector secundario, lo cual significa que aproximadamente el 12 % de la misma depende de la marcha de la producción manufacturera.

*Proporción de la población ocupada en Montevideo en el sector secundario con relación a su población total.* — No se ha podido separar la población ocupada en el sector secundario para Montevideo e Interior. Lo obtendremos en forma aproximada, valiéndonos del Censo Industrial de 1936, lo que para nuestros efectos es suficiente.

El referido Censo, donde se han incorporado ciertas agrupaciones que hemos considerado pertenecen al sector terciario, arroja las siguientes cifras:

<i>Población ocupada en Montevideo</i> .....	73.180	81,2 %
<i>Población ocupada en el Interior</i> .....	16.948	18,8 %
Total .....	90.128	100 %

Aplicando los porcentajes obtenidos al total de ocupados en el sector secundario, que según anexo N° 8 asciende a 85.591, resulta:

<i>Población ocupada en Montevideo</i> .....	69.500	81,2 %
<i>Población ocupada en el Interior</i> .....	16.091	18,8 %
Total .....	85.591	100 %

Siendo la población de Montevideo, de 512.721 habitantes (7) resulta que el 13 % de la misma está ocupada en el sector industrial. Ello significa, que aproximadamente, el 39 % de la población de la Capital depende de la marcha del sector secundario.

*Proporción de la población ocupada en el Interior, en el sector secundario con relación a su población total.* — Trabajando con las cifras obtenidas últimamente llegamos a:

- i) La población del Interior se estimaba en 1936 en 1:553.265 habitantes.
- ii) La población ocupada en el sector secundario ascendía a 16.948 habitantes.

Apenas el 1.09 % de la población del Interior del país, obtiene sus ingresos del sector secundario, lo que confirma la concentración de la producción industrial en Montevideo, fenómeno ya constateado en párrafos anteriores.

## II) *Relaciones cualitativas.*

### a) *Naturaleza de las relaciones obrero-patronales.*

Predomina en 1936, el contrato individual de trabajo, aunque con muchas limitaciones, impuestas todas ellas, con la finalidad de proteger al trabajador. Entre estas limitaciones, las más importantes son: jornada limitada a 8 horas diarias, régimen especial de garantía de trabajo que obliga al empleador a indemnizar al trabajador en caso de rescisión del contrato de trabajo sin que mediare mala conducta de este último, condiciones obligatorias de higiene para ciertas actividades nocivas para la salud del obrero, etc.

b) *Problemas para la contratación de mano de obra.* — Las características de la mano de obra y el grado de especialización asumen gran importancia en el análisis estructural. Abundancia de mano de obra calificada posibilita la aplicación de nuevas técnicas de producción y el desarrollo progresivo de las diversas ramas que integran en el sector de que se trata, mientras que la escasez impone una limitación.

En nuestro país se tropieza con dificultad para la contratación de mano de obra calificada por carecer de suficiente cantidad de institutos encargados de la capacitación técnica del obrero. Ello incide, indudablemente, en la productividad por hora del trabajo que no alcanza los límites de los países más desarrollados.

---

(7) Anuario Estadístico. Dirección General de Estadística. Año 1936.

c) *Problemas para la formación de capital.* — La posibilidad de formación de capital es otro elemento de interés en el análisis estructural. Elevados ingresos posibilitan mayores ahorros, determinando un alto grado de capital por trabajador, y en consecuencia mayor productividad por hora de trabajo. Los ingresos bajos, por el contrario, determinan una limitada capitalización y una estructura con predominio de mano de obra.

La estructura de la producción industrial del Uruguay se caracteriza por un escaso grado de capitalización, debido fundamentalmente a dos factores:

- 1) reducido ingreso por cabeza que a su vez determina:
  - a) escaso ahorro;
  - b) insuficiencia del mercado para absorber la producción obtenida por empresas de gran dimensión.
- 2) necesidad de importar bienes de capital. Para ello se necesitan divisas que el país obtiene por vía de sus exportaciones y deben destinarse a múltiples fines.

### III

## ESTRUCTURA DE LA PRODUCCION INDUSTRIAL DEL URUGUAY EN 1955

Seguiremos para el análisis de la estructura de la producción industrial en el año 1955 el método empleado en el capítulo anterior, aunque los datos obtenidos posibilitan la confección de nuevas relaciones estructurales.

Entre las nuevas relaciones, que nos permitirán deducir con más precisión las características de la estructura figuran:

- i) grado de concentración del capital;
- ii) relaciones con variables de otros conjuntos tales como proporción de mano de obra industrial con relación a la empleada en otros sectores, con variables de conjuntos de otros países, etc.;
- iii) discriminación de ocupación, capitalización y valor de la producción del Estado para Montevideo e Interior, etc.

Dividiremos las relaciones estructurales en cuantitativas y cualitativas de acuerdo con el método conocido.

I) *Relaciones cuantitativas.* — Se clasificarán en internas y externas. Las internas, similares a las establecidas en el capítulo anterior. Se entenderá por externas las que se establecen entre las variables del conjunto considerado y variables de otros conjuntos.

#### A) *Internas.*

##### a) *Actividad pública.*

El Estado desempeña un papel muy importante en la actividad secundaria como lo demuestran los índices que a continuación se expresan, donde se han establecido relaciones para Montevideo, Interior y total general para el país.

VARIABLES PUBLICAS	MONTEVIDEO	INTERIOR	TODO EL PAIS
<i>Capital</i> .....	21.5 %	16.6 %	20.6 %
<i>Trabajadores</i>			
Empleados y obreros ....	11.5 %	5.9 %	9.9 %
<i>Valor maquinaria</i> .....	19.8 %	20.2 %	19.9 %
<i>Valor producción</i> .....	17.9 %	10.7 %	16.2 %

En resumen: El Estado contribuye con el 16 % de la producción industrial del país. Se trata de actividades que interesan a la economía por ser básicas para impulsar su desarrollo económico. Lo que guía al Estado no es un fin puramente económico, la obtención del máximo de beneficio, sino un fin político y social: asegurar a la producción las fuentes de energía y combustibles necesarios, que siempre se encuentran en déficit en los países menos desarrollados, materias primas, preparación eficiente de la mano de obra, etc. Es así que se han monopolizado importantes sectores: energía eléctrica (U. T. E.), derivados del carbón y del petróleo, ferrocarriles (no incluidos en las cifras precedentes por considerarse servicio terciario), etc. A ello deben agregarse otros sectores como el de la distribución de la leche, la elaboración de bebidas alcohólicas (A. N. C. A. P.) con el fin de proteger la salud pública, etc.

Los restantes sectores de la actividad pública industrial actúan en competencia con la actividad privada.

El cuadro que se presenta a continuación indica cuales son las actividades públicas industriales en condiciones de monopolio y cuáles en competencia:

<u>En monopolio</u>	<u>Valor producción</u>	<u>Total</u>	<u>V./relativo</u>	<u>Total</u>
Derivados del petróleo y carbón .	168.314		41.92 %	
Bebidas alcohólicas . . . . .	43.782		10.90 "	
Energía eléctrica (8) . . . . .	41.828		10.42 "	
Alimentos (Conaprole) . . . . .	27.378		6.82 "	
Elementos del transporte (9) ...	8.816	290.118	2.20 "	72.26 %
<hr/>				
<u>En competencia</u>				
Alimentos (Frig. Nacional, A. N. C. A. P.) . . . . .	93.829		23.37 %	
Imprenta Nacional . . . . .	1.918		0.48 "	
Industrias químicas . . . . .	2.224		0.55 "	
Construcción . . . . .	13.462	111.433	3.34 "	27.74 %
		401.551		100.00 %

(8) La producción de energía eléctrica se ha considerado, en parte secundaria y en parte, terciaria (presentación de servicios). La primera corresponde a la energía destinada a la actividad industrial y la segunda a servicios generales. El consumo total de energía eléctrica discriminado ha sido el siguiente:

para la industria . . . . .	k.h.	402.784	51.9 %
otros . . . . .	k.h.	372.881	48.1 %
total . . . . .		775.665	100.00 %

El valor de la producción industrial se ha estimado en 51.9 % del total.  
(9) No se incluye A. M. D. E. T. por carecer de datos.

Es de hacer notar la mayor productividad por trabajador, en términos monetarios, en las explotaciones realizadas por organismos del Gobierno. En efecto, estos últimos emplean el 9.9 % de la población trabajadora industrial, y obtienen un valor de producción del 16.18 %, lo cual representa como promedio, una productividad monetaria por trabajador de 75.66 % más que la actividad privada. Ello puede explicarse por el mayor índice de capital por hombre empleado. Los organismos del Gobierno emplean el 20,6 % del capital total del país, lo que indica como promedio por trabajador, 236.2 % más de capital.

Las mediciones de productividad se han efectuado, como en el capítulo anterior, en base a valores monetarios. Estas conclusiones, repetimos, deben tomarse con reservas, pues la condición de monopolio que detenta el Estado en más del 70 % de la producción industrial a su cargo, puede determinar elevación de precios, y aumentos en la productividad monetaria. No obstante ello, los índices de referencia indican cuando menos una tendencia, que permitirá orientarnos hasta tanto nuestras estadísticas hayan obtenido un perfeccionamiento adecuado para las mediciones en volumen físico.

Existe predominio de la actividad estatal en Montevideo. Las relaciones anteriormente establecidas muestran que el valor de la producción a cargo del Estado, en la Capital, representan el 17.9 % del total, mientras que en el Interior sólo alcanza al 10,7 %. Lo mismo ocurre en las variables capital y trabajo, no así con maquinarias, cuya relación con referencia al total de cada sector es prácticamente despreciable (el valor de la maquinaria al servicio del Estado en la Capital alcanza al 20,2 % del total, mientras en el Interior alcanza al 19,8 %).

Si se tiene en cuenta la concentración de la producción industrial en Montevideo, como muestra el párrafo siguiente, se destaca netamente el predominio de la actividad del Estado en la Capital comparado con la actividad pública total.

A continuación se establecerán las proporciones de las variables públicas para Capital e Interior:

VARIABLES	MONTEVIDEO	INTERIOR
<i>Capital</i> . . . . .	82.9 %	17.1 %
<i>Trabajadores</i> . . . . .	83.8 %	16.2 %
<i>Valor maquinaria</i> . . . . .	67.6 %	32.4 %
<i>Valor producción</i> . . . . .	84.3 %	15.7 %

b) *Grado de concentración en Montevideo.*

La Capital concentra alrededor de las tres cuartas partes de la actividad industrial del país, como lo indican las relaciones que a continuación se establecen:

VARIABLES	MONTEVIDEO	INTERIOR
<i>Capital</i> .....	77.3 %	22.7 %
<i>Trabajadores</i> .....	72.5 %	27.5 %
<i>Valor maquinaria</i> ....	64.7 %	35.3 %
<i>Valor producción</i> .....	75.6 %	24.4 %

El análisis de la productividad por trabajador, en términos monetarios, muestra superioridad de Montevideo sobre el Interior de la República. La Capital con el 72.5 % de la población trabajadora industrial, obtuvo en el año 1955 un valor de producción de 75.6 % del total, lo que indica una productividad por trabajador de 21.6 % más que el Interior.

A la vez, cabe observar que las diferencias de productividad, entre Capital e Interior y siempre en términos monetarios, no son más notables en virtud de la Represa Hidroeléctrica de Tacuarembó que, con sólo 40 obreros y 25 millones de pesos de capital, produce por valor de 45 millones de pesos, lo que eleva considerablemente la productividad promedio para el Interior.

Este fenómeno, diferencias de productividad, puede explicarse fundamentalmente por los siguientes factores:

a) La pequeñez de los establecimientos del Interior que atienden un mercado muy reducido que no permite la utilización de métodos más modernos de producción que aumentan la productividad del trabajo. Baste decir que en Montevideo 12.307 establecimientos privados funcionan con un capital de aproximadamente 933 millones de pesos, mientras el Interior con 12.981 establecimientos sólo dispone de un capital de 265 millones de pesos.

b) Las dificultades para reunir capitales son mayores en el Interior que en Montevideo, en virtud de la mejor organización bancaria de la Capital. Ello conduce a la canalización del crédito hacia Montevideo, donde la cantidad de capital por trabajador supera al resto del país en un 29 %.

c) La condición de puerto permite a la Capital más fácil aprovisionamiento de materias primas importadas. El costo del transporte de materias primas hacia el Interior y luego la distribución de los productos terminados para toda la República pone en condiciones de desventaja a las empresas que se instalan fuera del perímetro de la Capital, con plantas capaces de producir en escala nacional.

En el anexo N° 4 se puede observar la importancia relativa de cada departamento dentro del total.

### c) *Importancia de las distintas agrupaciones industriales.*

El Uruguay carece prácticamente de industrias de inversión, como puede apreciarse en los anexos Nros. 3 y 5 donde se detallan, en valores

absolutos y relativos respectivamente, las variables correspondientes a cada una de las agrupaciones que integran en su conjunto la producción industrial del país.

Las agrupaciones que pueden considerarse como actividades de inversión, y productoras de bienes de consumo durables (construcción, materiales de construcción, metalúrgica e industria del mueble) representan un porcentaje relativamente pequeño como puede apreciarse por los índices que siguen:

VARIABLES	Proporción que corresponde a agrupaciones productoras de bienes de consumo durables
<i>Capital</i> .....	12.6 %
<i>Trabajadores</i>	
Empleados y obreros .....	24.6 %
<i>Valor maquinaria</i> .....	12.0 %
<i>Valor producción</i> .....	15.1 %

Se destaca la disparidad, como en el análisis para el año 1936, entre la proporción de trabajo empleado y la proporción de las restantes variables respecto del total.

La reunión de otras agrupaciones con características similares, conducen a conclusiones de interés. Así, el total de actividades destinadas a la satisfacción de necesidades primarias (productos alimenticios, bebidas, vestimenta y confecciones textiles, textiles, y construcción), tienen relevante importancia, como lo indican los siguientes índices:

VARIABLES	Proporción que corresponde a agrupaciones productoras de artículos de primera necesidad
<i>Capital</i> .....	47.3 %
<i>Trabajadores</i>	
Empleados y obreros .....	56.7 %
<i>Valor maquinaria</i> .....	52.7 %
<i>Valor producción</i> .....	57.9 %

- d) *Proporción de la producción industrial que corresponde al consumo interno con relación al total.*

Para determinar el consumo interno de productos industrializados, restaremos como en el capítulo anterior, del valor total de la producción del sector secundario, el monto destinado a exportación.

- i) *Valor de la producción industrial.* — Asciede a 2.482.317 miles de pesos.
- ii) *Exportaciones de productos industrializados* <sup>(10)</sup>. — Como las estadísticas correspondientes al valor de las exportaciones se llevan en dólares, se hace necesario a efectos de la comparación con el valor total de la producción, traducir esas cantidades a moneda nacional. Para ello se partirá de los tipos de cambio que regían en 1955 para los productos exportables que nos interesan.

PRODUCTOS EXPORTADOS	Miles Valor u\$s.	Tipo de cambio	Miles Valor pesos
<i>Productos de granja industrializados</i> .....	22.452	1.78	39.965
<i>Carnes y derivados:</i>			
Carnes .....	5.903	1.519	8.967
Carnes envasadas .....	1.307	2.35	3.071
<i>Hilandería, tejeduría y derivados</i>			
Tops .....	31.351	2.026	63.517
Varios .....	3.445	2.15	7.407
Total .....	64.458		122.927

- iii) *Valor de la producción industrial destinada al consumo interno.*

	Miles de pesos
Valor producción .....	2.482.317
Exportación de productos industrializados ..	122.927
Consumo interno .....	2.359.490

El volumen de la producción industrial para el consumo interno alcanza, al 95 % de la producción industrial del país.

- e) *Proporción del valor de la exportación de productos industrializados con relación al total.*

- i) *Exportación de productos industrializados.* — Asciede, como se ha expresado en el párrafo anterior a 64.458 miles de dólares.

(10) Suplemento Estadístico de la Revista Económica del Banco de la República O. del Uruguay. — Junio de 1956.

- ii) *Total de exportaciones* <sup>(10)</sup>. — Asciede a 183.678 miles de dólares.
- iii) *Proporción que corresponde a productos industrializados*. — De la relación entre las cantidades expresadas en los internos anteriores resulta que el 35.1 % de las exportaciones del país corresponden a productos industrializados.

La totalidad de exportaciones de productos industrializados provienen de dos agrupaciones: productos alimenticios y textiles. Sus relaciones con respecto al total de exportaciones de productos industrializados y al total de exportaciones son las siguientes:

AGRUPACIONES	Relación con respecto a las exportaciones de productos industrializados	Relación con respecto al total de exportaciones
Productos alimenticios . . . .	46 %	16.1 %
Textiles . . . . .	54 %	19.0 %
Total . . . . .	100 %	35.1 %

f) *Grado de concentración del capital.*

La concentración del capital puede ser estudiada desde varios puntos de vista: por agrupaciones, por departamentos, por empresas, etc. Los dos primeros casos ya han sido tratados en los párrafos anteriores, por lo cual nos referiremos aquí sólo a la concentración por unidades de producción. Utilizaremos para ello los datos publicados por la Oficina de Recaudación de Impuestos a las Ganancias Elevadas.

La referida Oficina tiene fichadas para el año 1955, 759 empresas industriales con un capital de \$ 677.721.000. Si se tiene en cuenta que el número de establecimientos industriales correspondientes a la actividad privada para ese año es de 25.288 (anexo N° 1), resulta que el 3 % de las empresas detentan el 51,5 % del capital industrial privado nacional.

Bajo la denominación de comerciales e industriales la Oficina de Recaudación de Impuestos a las Ganancias Elevadas agrupa 641 empresas con un capital de \$ 513.999.000. Si bien carecemos de elementos que permitan determinar exactamente qué proporción corresponde a la actividad secundaria y cuál a la terciaria, podemos considerar, por así indicarlo la experiencia que el capital industrial representa un alto porcentaje dentro de esas cifras, lo que eleva el grado de concentración a un porcentaje mayor al indicado en el párrafo anterior.

Lo que antecede nos conduce a una de estas conclusiones:

- i) un pequeño porcentaje de empresas trabajan con adecuada proporción de capital, mientras el resto lo hace en precarias condiciones de capitalización, y abundancia de mano de obra. Esta es, por otra parte, una de las características que presentan la mayoría de los países menos desarrollados, o en los que el desenvolvimiento de las diversas actividades no se opera en forma paralela; o
- ii) existe sobreinversión en algunos sectores, motivada por procesos inflacionarios o restricción de las importaciones. Como estos dos fenómenos no repercuten en la misma forma en las diversas ramas de la producción industrial, resulta muchas veces, que alguna o algunas de ellas obtienen beneficios superiores a lo normal. El temor a la inflación, por un lado, que no estimula al acreedor, y por otro, la posibilidad de obtener por lo menos, un rendimiento normal para el excedente de beneficios en el propio sector que los ha generado induce a los empresarios a incrementar las inversiones en el mismo, ampliando la capitalización de sus unidades de producción en desmedro de la mano de obra.

Se da así el caso de que actividades de alta productividad, cuenten con escasos recursos, mientras otras menos productivas, pero favorecidas por factores accidentales, asisten a un proceso de supercapitalización y formación de grandes empresas.

En nuestro país influyen los dos factores (escasez de capital que no permite un desarrollo paralelo en todas las ramas del sector industrial y fenómenos tales como inflación y restricción de las importaciones) aunque el primero tiene mayor significación. Nos basamos para ello en el hecho de que el proceso inflacionario no ha alcanzado hasta 1955 la magnitud de otros países, y a que las restricciones de las importaciones han afectado en forma similar a todos los sectores.

g) *Proporción de la población ocupada en el sector secundario con relación a la población total.*

- i) La población del país asciende a 2:631.783 habitantes al 31 de diciembre de 1955 según estimación de la Dirección General de Estadística.
- ii) La población ocupada en el sector secundario (anexo N° 3) asciende en esa fecha a 194.623 entre empleados y obreros.

Ello indica que el 7.40 % de la población del país obtiene sus ingresos del sector secundario, lo que significa, que aproximadamente el 21 % de la misma depende de la marcha de ese sector.

*Proporción de la población ocupada en Montevideo en el sector secundario con relación a su población total.*

- i) La población de Montevideo era de 881.675 habitantes al 31 de diciembre de 1955 (Dirección General de Estadística)
- ii) La población ocupada en el sector secundario en Montevideo (anexo N° 3) era de 141.149, entre empleados y obreros.

El 16 % de la población de Montevideo está ocupada, por lo tanto, en el sector secundario.

*Proporción de la población ocupada en el Interior con relación a su población total.*

- i) Población del Interior según dato proporcionado por la Dirección General de Estadística: 1:750.108.
- ii) Población ocupada en el sector secundario (anexo N° 3): 53.474.

Resulta, de lo expuesto, que el 3,05 % de la población del Interior del país está ocupado en actividad secundaria.

B) *Externas.* — Son aquellas, como se ha dicho, que se establecen entre las variables del conjunto considerado y variable de otros conjuntos. Distinguiremos dos tipos de relaciones externas:

- 1) Relaciones con variables de otros conjuntos que se encuentran dentro del país.
- 2) Relaciones con variables de conjunto de otros países.

1) *Relaciones con variables de otros conjuntos que se encuentran dentro del país.* — Dentro de este grupo de relaciones se considerarán de carácter estructural las siguientes:

i) *Proporción de mano de obra industrial con respecto al total y la empleada en otros sectores.* — Las cifras más próximas con respecto a la población trabajadora del país datan del año 1954. Para este año, el Dr. Quijano <sup>(11)</sup> basándose en los datos proporcionados por el Censo Agropecuario de 1951, para la actividad primaria, y estimaciones efectuadas por la Dirección de Industrias para la actividad secundaria, llega a estas cifras:

Sector primario . . . .	288.000 ocupados
Sector secundario ..	250.000 ocupados

---

(11) Revista de Economía Nros. 44 y 45.

Para el cálculo del sector terciario, procede según dos métodos distintos que arrojan resultados bastante disímiles pero que conducen a una importante conclusión: existe predominio del sector terciario en la ocupación de mano de obra.

He aquí las proporciones en que se encuentran las distintas variables según los dos métodos aplicados:

	Primer método		Segundo método	
Sector primario . . .	288.000	31,64 %	288.000	28,2 %
Sector secundario .	250.000	27,47 %	250.000	24,4 %
Sector terciario . . .	372.000	40,88 %	483.000	47,3 %
	910.000	99,99 %	1:021.000	99,9 %

Estas relaciones estructurales pueden indicarnos con bastante aproximación el estado actual de nuestra evolución económica. Los países que han cumplido su desarrollo económico en forma ordenada muestran una tendencia al trasiego de población de las actividades primarias a las secundarias, y de éstas a las terciarias. En otros términos: la ocupación primaria pierde importancia frente a la secundaria en las primeras etapas y luego ocurre lo mismo con ambas frente a la terciaria.

Tomemos a título de ejemplo, en primer término, la evolución de la población activa en los Estados Unidos de Norte América para el período 1850-1950 y luego el de cinco países (Francia, Dinamarca, Suecia, Gran Bretaña y EE. UU.) para un período más corto, 1920-1930.

*Evolución de la población trabajadora en EE. UU. (12)*

A ñ o	Actividades Primarias %	Actividades Secundarias %	Actividades Terciarias %
1850	65	18	17
1880	49	26	25
1900	37	29	34
1920	27	33	40
1940	19	31	50
1950	16	26	57

(12) Jean Fourastié. — "Productividad. La esperanza del siglo XX".

*Población activa para el período 1920 - 1940* (13).

Países	Primaria			Secundaria			Terciaria		
	1920	1930	1940	1920	1930	1940	1920	1930	1940
Francia .....	41.5	35.7	35.6	30.0	33.7	30.9	28.5	30.6	33.5
Dinamarca .....	34.9	35.3	28.5	26.9	27.1	32.2	38.2	37.6	39.3
Suecia .....	40.3	35.6	28.8	30.8	31.7	35.6	28.9	32.7	35.6
Gran Bretaña .....	6.8	6.6	4.8	47.5	46.2	45.5	45.7	48.2	49.7
EE. UU. ....	26.3	22.0	17.6	33.4	31.8	31.4	40.3	46.2	51.0

En nuestro país se da el caso de superioridad de los sectores extremos, con claro dominio del terciario, lo que indica que nuestro desarrollo económico no se cumple en forma equilibrada. La explicación de este fenómeno puede encontrarse en:

a) El crecimiento de la administración pública que ha ido absorbiendo gran parte del crecimiento de la población activa.

b) La búsqueda de alguna ocupación en la prestación de servicios, aunque sea a muy bajas remuneraciones por los desplazados de la actividad primaria como consecuencia de la introducción del progreso técnico.

c) La insuficiencia de ahorro para formar bienes de capital que permitan en la actividad secundaria un desarrollo paralelo al crecimiento de la población activa.

2) *Relaciones con estructuras de otros países.* — Compararemos únicamente la proporción de mano de obra aplicada al sector industrial con relación a los demás sectores.

1) *Con respecto al promedio para América Latina* (14). Para el año 1950 las proporciones de población ocupada por sectores ha sido para América Latina:

Actividades primarias .....	54.4 %
Actividades secundarias .....	17.7 %
Actividades terciarias .....	24.6 %
No especificadas .....	3.3 %
Total .....	100.00 %

(13) André Marchal. — *Méthode scientifique et science économique.*

(14) Cepal. — General E./CN - 12/375. 20 de Julio de 1955.

Existe marcado predominio de la producción agraria y minera sobre el total, mientras el sector de los servicios supera al industrial. Se presenta como característica de América Latina el fenómeno de crecimiento del sector terciario como consecuencia del traspaso de aquellos que se ven obligados a abandonar las actividades primarias en virtud de la introducción de métodos más modernos de producción y del rápido crecimiento de la población. Esa masa de población que no encuentra ocupación en una industria incipiente pasa a engrosar el sector de los servicios aunque las rentas percibidas sean muy bajas.

La proporción de mano de obra industrial calculada para nuestro país (27,4 o 24,4 % según el método que se siga) superior al promedio para América Latina indica mejores condiciones de desarrollo, aunque pesa demasiado el sector terciario.

ii) *Con respecto a algunos países menos desarrollados* <sup>(14)</sup>. — Tendremos en cuenta dos grupos de países: los de Asia Sud-Oriental y los de América Latina. Los primeros se encuentran recién en los comienzos de su evolución económica, mientras los segundos están cumpliendo, aunque con muchas disparidades, las primeras etapas de su desarrollo económico.

1) *Países de Asia Sud-Oriental*. — Las proporciones de mano de obra ocupada por:

Países	Años	ACTIVIDADES			
		Primarias	Secundarias	Terciarias	No espec.
Malasia .....	1947	66,6	7,6	21,3	4,5
Filipinas .....	1948	66,0	7,9	17,1	9,0
Pakistan .....	1951	77,5	6,9	12,0	3,6
Tailandia .....	1947	84,8	2,3	11,7	1,2

2) *Países de América Latina*. — Proporción de mano de obra ocupada por sector, como en el caso anterior:

Países	Años	ACTIVIDADES			
		Primarias	Secundarias	Terciarias	No espec.
Argentina .....	1950	24,5	29,4	42,8	3,3
Brasil .....	1950	60,9	17,3	21,5	0,3
México .....	1950	59,7	14,5	21,5	4,3
Guatemala .....	1950	75,2	10,2	11,4	3,2
Costa Rica .....	1950	56,8	14,6	25,7	0,9

La proporción de la producción industrial del Uruguay con respecto al total supera abiertamente a los países que hemos clasificado dentro del primer grupo. Los países del segundo grupo, a excepción de Argentina, se encuentran en una posición intermedia entre nuestro país y los de Asia Sud-Oriental. Deben hacerse empero, algunas salvedades: los datos para el Uruguay han sido tomados varios años después que para los demás, por lo cual, bien pudiera ocurrir que en ese período los países con los cuales se efectúa la comparación, haya experimentado importantes cambios estructurales. Normalmente, sin embargo, en un plazo de cinco a ocho años, las variaciones no pueden ser muy pronunciadas.

## II) *Relaciones cualitativas.*

### A) *Internas.*

#### a) *Naturaleza de las relaciones obrero-patronales.*

Continúa predominando el contrato individual de trabajo, aunque con más limitaciones que en el año 1936.

Se han incorporado nuevas garantías, destinadas a porteger al trabajador, y un nuevo régimen de fijación de salarios, mediante la institución de los Consejos de Salarios que dan participación a esos efectos a las organizaciones obreras y patronales conjuntamente con representantes del Estado.

El contrato colectivo de trabajo está adquiriendo, no obstante su deficiente legislación, una importancia considerable, y son numerosos los que se celebran en la actualidad en el sector industrial.

Tratándose de instituciones del Estado, las relaciones entre el personal y la dirección de los diversos organismos se regulan según estatutos preparados por representantes del Gobierno con intervención de los trabajadores. Rige también en el sector explotado por el Gobierno el régimen de asalariado con contratación individual.

El desarrollo del sindicalismo, muy avanzado últimamente, y los acuerdos entre las empresas en casos de conflictos, hacen que la fuerza contractual de las partes resulte decisiva en las relaciones obrero-patronales. Esto da a la estructura industrial del Uruguay una carecterística muy peculiar, por la influencia que ejercen ciertos grupos.

#### b) *Problemas para la contratación de mano de obra.*

El problema de contratación de mano de obra eficiente continúa siendo de difícil solución para nuestro país, pese a que en los últimos años la enseñanza técnica ha tomado cierto incremento a través de la Universidad del Trabajo.

c) *Problemas para la formación de capital.*

Este problema se mantiene en los mismos términos que en el año 1936, ya analizado en el capítulo anterior, pues si bien es cierto que el desarrollo industrial ha elevado el nivel de ingresos y con ello las posibilidades de ahorro por parte de la población, las exigencias planteadas por ese mismo desarrollo hacen que las nuevas necesidades de capital superen a las posibilidades del ahorro generado.

B) *Externas.*

a) *Protección del sector industrial con relación al agrario.* — La protección se ha encarado fundamentalmente a través de:

- i) facilidades para la importación de bienes de capital y materias primas. Para ello se recurre a rebajas o exención de Derechos de Aduana, tipos de cambio más favorables para la importación de elementos necesarios para el desarrollo de la industria, sistemas de drawback y admisión temporaria, etc.
- ii) tipos de cambio preferenciales para exportación, convenios bilaterales de comercio, etc.
- iii) facilidades de crédito a menores tasas de interés por intermedio del Banco de la República, etc.

Con una protección similar se beneficia la actividad primaria, se fijan tratamientos especiales para la importación de elementos necesarios para el desarrollo de las actividades agropecuarias, se subsidian ciertas producciones (trigo, carne, etc.), se otorgan créditos en condiciones favorables (Banco de la República), etc.

Puede decirse, en conclusión, que el sector industrial y el agropecuario gozan por igual de beneficios derivados de la política proteccionista del Estado.

## IV

### CAMBIOS ESTRUCTURALES EN EL PERIODO 1936/55

Las relaciones estructurales establecidas en los capítulos anteriores, nos permitirán observar los cambios operados en el período 1936/55.

a) *Actividad pública.*

Variables públicas	Relación con respecto al total	
	1936	1955
<i>Capital</i> .....	14,8 %	20,6 %
<i>Trabajadores</i>		
Empleados y obreros .	8,8 %	9,9 %
<i>Valor maquinaria</i> ...	16,4 %	19,9 %
<i>Valor producción</i> ...	13,3 %	16,2 %

El comparativo de los índices precedentes muestra una tendencia al aumento de la intervención del Estado en la actividad industrial. Esa tendencia a la intervención estatal adquiere más importancia, si se tiene en cuenta el incremento de la actividad industrial en el período analizado, como lo indica la evolución de las siguientes variables:

Variables totales	Valores correspondientes a 1936 (anexo N° 8) Miles de pesos	Valores correspondientes a 1955 deflacionados s/precios de 1936 (anexo N° 11)	Aumento %
<i>Capital</i> .....	182.128	449.454	146.7 %
<i>Trabajadores</i>			
Empleados y obreros (Miles)	85.591	194.623	127.4 %
<i>Valor maquinaria</i> .....	56.796	140.786	147.9 %
<i>Valor producción</i> .....	253.870	738.344	190.8 %

Las variables públicas han experimentado un incremento más que proporcional que las totales, lo que indica la fuerte tendencia a la intervención estatal en la actividad secundaria.

A continuación se mostrará la evolución de las variables públicas:

Variables públicas	Valores correspondientes a 1936 (anexo N° 7) Miles de pesos	Valores correspondientes a 1955 deflacionados s/precios de 1936 (anexo N° 13)	Aumento %
<i>Capital</i> .....	27.071	92.649	242.2 %
<i>Trabajadores</i> Empleados y obreros (Miles)	7.600	19.329	154.3 %
<i>Valor maquinaria</i> .....	9.331	28.129	201.4 %
<i>Valor producción</i> .....	33.771	119.438	253.7 %

Se ha experimentado en el período en estudio un incremento de productividad en términos monetarios, del trabajador al servicio del Estado, con relación al trabajador ocupado en la actividad privada. Ello se explica por dos factores: a) condición de monopolio que detenta el Estado en ciertas ramas de la actividad secundaria, y b) mayor proporción de capital "per cápita" en la actividad pública, como se ha visto en los capítulos anteriores.

b) *Grado de concentración en Montevideo.*

Aunque en 1955 la Capital concentra más de las tres cuartas partes del valor de la producción industrial del país, se ha operado en los últimos veinte años un repunte en las actividades del Interior, como lo demuestran los siguientes índices:

Variables correspondientes al Interior, con relación al total.	1936	1955
<i>Capital</i> .....	15.9 %	22.7 %
<i>Trabajadores</i> Empleados y obreros ....	18.9 %	27.5 %
<i>Valor maquinaria</i> .....	18.9 %	35.3 %
<i>Valor producción</i> .....	18.6 %	24.4 %

c) *Importancia de las distintas agrupaciones industriales.*

En este aspecto se han producido grandes modificaciones, como lo muestra el comparativo de los índices individuales, y la reunión de varias agrupaciones con características similares.

Así, puede apreciarse:

- i) Los anexos Nros. 5 y 10 indican que mientras los grupos productos alimenticios, bebidas, etc., pierden importancia dentro del total, otros, tales como textiles, derivados del petróleo, industrias químicas, etc., representan porcentajes de significación en comparación con las magnitudes de veinte años atrás.
- ii) La reestructuración operada se presenta con caracteres más nítidos cuando se reúnen varias agrupaciones. El comparativo de agrupaciones productoras de artículos de primera necesidad muestra la siguiente evolución:

Variables	Proporción que corresponde a agrupaciones productoras de artículos de primera necesidad	
	1936	1955
<i>Capital</i> .....	51.9 %	47.3 %
<i>Trabajadores</i>		
Empleados y obreros .	63.0 %	56.7 %
<i>Valor maquinaria</i> ....	57.1 %	52.7 %
<i>Valor producción</i> .....	70.8 %	57.9 %

Este fenómeno, reestructuración de la producción, se debe fundamentalmente al aumento de la producción industrial. En efecto, al aumentar el ingreso, se opera la reestructuración del consumo: se destina sólo una parte de ese incremento a continuar satisfaciendo necesidades primarias, mientras el resto se aplica a nuevas necesidades. La demanda se diversifica, y orienta la actividad productora hacia otras ramas.

- iii) Se mantiene, sin embargo, la relación entre actividades destinadas a producir bienes de inversión y de consumo durable, con respecto al total. Ello indica, que la actividad industrial del Uruguay continúa destinada a la producción de bienes de consumo.

- d) *Proporción de la producción industrial que corresponde al consumo interno con relación al total.*

En este aspecto, tampoco se han operado modificaciones de importancia. La actividad secundaria continúa produciendo para el mercado interno (93.3 % en 1936, 95 % en 1955), lo cual es perfectamente explicable en un país que se encuentra en vías de desarrollo.

- e) *Proporción del valor de la exportación de productos industrializados con relación al total.*

El comparativo de los índices correspondientes a los años 1936 y 1955, muestran cambios de trascendencia en la estructura de las exportaciones de nuestro país. Los productos industrializados adquieren cada vez mayor importancia como proveedores de divisas (en 1936, las exportaciones de productos industrializados representaban el 18.9 % del total; en 1955, en cambio, alcanzan al 35.1 %).

El rubro *carnes y derivados*, que en 1936 constituía el principal renglón de exportación, ha sido superado por los rubros *hilandería, tejeduría y derivados y productos de granja industrializados*. Mientras el monto de las exportaciones de *hilandería, tejeduría y derivados*, era prácticamente despreciable en 1936, representan en 1955, el 2.87 % de la producción industrial del país con \$ 70:924.000; las exportaciones de *productos de granja industrializados*, el 1.61 % de la producción industrial con 39:965.000, y finalmente, las exportaciones de carnes, sólo alcanzan al 0.49 % de la referida producción industrial con \$ 12:038.000.

La evolución de las exportaciones de productos industrializados es una consecuencia del crecimiento del sector secundario: mientras el porcentaje de bienes industrializados destinados al consumo interno ha aumentado levemente en el período 1936/55, las exportaciones de los mismos llegan a representar más de la tercera parte de las exportaciones del país.

- f) *Grado de concentración del capital.*

Carecemos de datos que nos permitan determinar para el año 1936, el número de empresas que trabajan con una alta proporción de capital, como lo hemos hecho para el año 1955. Ello no permite una determinación exacta de la evolución en materia de concentración de capital.

Es indudable, no obstante, que al ampliarse las actividades industriales, se han ido incorporando grandes empresas con equipos y plantas industriales más modernas que exigen una mayor dosis de capital.

De la comparación entre los años 1936/55 (anexos N° 8 y 11) se deduce que mientras el capital (deflacionado), según índice confeccionado

por la Dirección de Estadística y Censos, ha aumentado en 246 %, el número de empresas lo ha hecho en 228 %. Siendo más o menos proporcional el aumento de capital y el número de empresas, y considerando que algunas grandes empresas han incorporado gran parte del crecimiento de ese capital, podemos llegar a la conclusión de que se ha acelerado el proceso de concentración del capital industrial.

g) *Proporción de la población ocupada en el sector secundario con relación a la población total.*

El sector secundario absorbe en 1955 una mayor proporción de población ocupada, pese al incremento de esta última desde 1936 hasta la fecha, como lo muestra el siguiente cuadro:

Variables	1936	1955	Aumento %
<i>Población</i> .....	2:065.986	2:631.783	27.4 %
<i>Ocupación sector secundario</i> ....	85.591	194.623	127.4 %
<i>Población ocupada en el sector secundario</i> .....	4.1 %	7.4 %	80.5 %

Es ésta, otra de las manifestaciones del crecimiento de la producción industrial. La actividad secundaria absorbe una proporción cada vez mayor de los incrementos de población.

*Proporción de población ocupada en Montevideo e Interior*

Procediendo como en el caso anterior, confeccionamos el siguiente cuadro:

Variables	Montevideo			Interior		
	1936	1955	Aumento %	1936	1955	Aumento %
<i>Población</i> .....	512.721	881.675	71.9	1:553.265	1:750.108	12.6
<i>Ocupación sector secundario</i> .....	69.500	141.149	103.1	16.948	53.474	215.5
<i>Población ocupada en el sector secundario con relación al total</i>	13.0 %	16.0 %	23.0 %	1.09 %	3.05 %	179.8

Se percibe un fuerte incremento de población en Montevideo, que puede explicarse en parte, por el desarrollo de las actividades secundarias y terciarias, que han provocado una importante corriente de inmigración de la campaña a la capital.

Los incrementos tan pronunciados de ocupación con relación al total, en la actividad secundaria del Interior se deben a dos factores fundamentales:

- I) Al escaso crecimiento de población provocado por el desplazamiento hacia la Capital.
- II) Al escaso desarrollo de la actividad secundaria, debido a lo cual, pequeños incrementos en valores absolutos tienen gran repercusión cuando se trabaja con valores relativos.

V

CARACTERISTICAS GENERALES DE LA ESTRUCTURA DE LA PRODUCCION INDUSTRIAL DEL URUGUAY

A título de conclusión de las relaciones establecidas en los capítulos anteriores, podemos indicar como características fundamentales del sector secundario en el Uruguay, las siguientes:

A) *En materia de producción.* — Los aspectos más destacados pueden sintetizarse así:

1) *Reestructuración en diversos aspectos.*

1) *En los rubros que integran el balance de pagos.* — Es de destacar la importancia del sector manufacturero en la estructura económica nacional. Ocupa el 24 % de la población activa del país, destinándose el 95 % de esa producción al consumo interno, con lo cual se libera una gran cantidad de divisas que antes se destinaban a la importación de bienes de consumo.

La reestructuración de las importaciones en los últimos veinte años muestran la trascendencia que ha adquirido la producción industrial. El valor de las importaciones en términos absolutos y relativos, de bienes de consumo, materias primas, combustibles y bienes de capital, ha sido:

Rubros	Promedio Absoluto	1935/39 <sup>(15)</sup>		1955 <sup>(16)</sup>	
		Relativo Millones	de	Absoluto dólares	Relativo
<i>Materias Primas y Combustibles</i>	24.9	36 %		99.3	44 %
Materias Primas . . . . .	14.4			72.8	
Combustib. y Lub. . .	10.5			26.5	
<i>Bienes de capital . . . . .</i>	9.9	14 %		76.0	34 %
Máq. y respuestos . . .	4.4			37.0	
Vehículos autom. . . . .	—			17.9	
Materiales de const. . .	5.5			21.1	
<i>Bienes de consumo . . . . .</i>	35.0	50 %		50.7	22 %
<b>Totales . . . . .</b>	<b>69.8</b>	<b>100 %</b>		<b>226.0</b>	<b>100 %</b>

(15) Anuario Estadístico 1937.

(16) Suplemento Estadístico del Banco de la República. Mayo de 1956.

Si bien el país, en términos absolutos destina mayor cantidad de divisas a la adquisición de bienes de consumo, hay un crecimiento más que proporcional en la importación de materias primas y bienes de capital, lo que significa aplicación de trabajo nacional a la producción de bienes que tradicionalmente se importaban. El desarrollo de la industria en los últimos veinte años ha permitido disponer de mayor cantidad de bienes manufacturados en el país, liberando una parte importante de divisas que quedan disponibles para la adquisición de bienes de capital, materias primas, y demás implementos de uso industrial.

Sin embargo, los costos demasiado elevados, la protección indiscriminada del Estado a la actividad secundaria, y otros factores que se analizarán en párrafos posteriores, no han permitido que los beneficios derivados del desarrollo industrial alcancen la magnitud que se desprende de la observación de los incrementos en el valor de la producción.

- II) *En el alcance de la actividad pública.* — La intervención del Estado, ya sea por actuación directa, monopolizando algunas ramas de la producción, ofreciendo protección a otras, o a toda la actividad en forma indiscriminada, da a la estructura industrial del Uruguay una característica especial. El Estado ha tomado a su cargo la explotación de actividades fundamentales para el desarrollo económico nacional, así como la de aquellas que pueden influir desfavorablemente en la salud pública, o que, por los bajos beneficios que producen, no interesan a la actividad privada aunque son necesarias para la convivencia social. Nos vamos alejando cada vez más del atomismo clásico. Diversos organismos del Estado se convierten en grandes empresas que dominan amplios sectores de la producción, transformando el plan puramente económico del empresario privado, en un instrumento de política económica y social.
- III) *En la participación de las diversas ramas en el total como consecuencia de la política proteccionista.* — La política, tendiente a estimular el desarrollo del sector industrial, ha brindado protección en forma genérica a toda la actividad. Un ejemplo notorio está dado por la existencia de una tarifa aduanera que grava en forma indiscriminada a toda importación y una protección cambiaria para la introducción de materias primas, maquinarias y combustibles, también indiscriminada. No se ha establecido ninguna diferencia entre industrias cuya protección sería de interés, por la utilización de materias primas nacionales, por su mayor productividad dadas las características

de los procesos productivos, etc., y otras que no deben disfrutar de tal protección por no significar un aporte positivo al desarrollo económico del país. Estos mismos instrumentos, arancel aduanero y política cambiaria, podrían ejercer sin embargo, una influencia muy importante en la estructura de nuestra producción industrial, si se aplicaran a proteger aquellas ramas destinadas a satisfacer necesidades del mercado interno, donde los factores de la producción obtengan un ingreso mayor que si se destinaran a actividades de exportación, aunque su productividad resulte menor que en los países más desarrollados. Con ello se impediría la existencia de industrias de escasa productividad, cuyo carácter puramente artificial en virtud de la protección indiscriminada que se ofrece, constituyen un lastre para el equilibrado desarrollo del sector secundario.

Puede decirse, en conclusión, que el sacrificio que significa para la masa consumidora la protección de ciertas ramas de la producción no se compensa con los beneficios que se derivan de su actividad.

2) *Grandes disparidades.* — Las disparidades, incrementadas como consecuencia del desarrollo operado en el período 1936/55 se manifiestan en los siguientes aspectos:

1) *En la productividad, en términos monetarios, entre el sector público y privado, y entre la producción de la Capital y del Interior.* — Las industrias explotadas por entes industriales del Estado denotan mayor productividad por hombre empleado. El mismo fenómeno se ha constatado al comparar productividad por hombre en la producción capitalina con la del Interior.

Atribuimos esta disparidad a la mayor cantidad de capital “per cápita” en las ramas de más elevada productividad, aunque con la salvedad de que el hecho de actuar el Estado en condiciones de monopolio en ciertas circunstancias, puede incidir en elevación de precios, y por lo tanto, en mayor productividad en valor.

II) *En la distribución de la producción entre industria de tipo liviano e industria pesada.* — Las cifras del anexo N° 5 muestran un total predominio de la industria de tipo liviano. Las industrias de inversión, representadas fundamentalmente por la construcción, materiales de construcción y metalúrgica, alcanzan apenas al 14 % de la producción total.

La falta de industrias productoras de bienes de inversión, hace que el desarrollo económico del país dependa considerablemente de las exportaciones, como elemento proveedor de divisas para la introducción de maquinaria y equipo.

- iii) *En la localización industrial.* — La producción industrial del Uruguay se concentra en la capital de la República, como pudo apreciarse en los capítulos anteriores. Según el Censo Industrial de 1955, el 75,58 % de la producción, con el 77,33 % del capital nacional aplicado a la industria están radicados en Montevideo, a lo que debe agregarse que los departamentos de Canelones, Colonia y Paysandú reunidos, representan el 11,2 % de esa producción y el 10,79 % del capital (anexo N° 4). Resulta, por lo tanto, que los 15 restantes departamentos sólo representan el 13,2 % del valor de la producción, con el 11,8 % del capital, donde, 10 de ellos no alcanzan individualmente al 1 % del valor de la producción industrial del país. Este fenómeno, concentración en Montevideo, significa una seria anomalía, desde que trasunta gran desproporción entre los sectores agrario, manufacturero y de servicios, en las diversas regiones que componen el país. La pequeñez del territorio nacional y la facilidad de comunicaciones de cualquier punto de la República con la Capital, hacen sin embargo, que el referido desequilibrio entre diversos sectores no adquiera la gravedad de otros países. Pero, a pesar de estos factores favorables, es indudable que tal característica de la estructura de nuestra producción industrial crea dificultades a las zonas de escaso desarrollo manufacturero, dificultades que obstaculizan un equilibrado desarrollo.
- iv) *En la disponibilidad de trabajo calificado y no calificado.* — La escasez de mano de obra calificada lleva a la improvisación del elemento humano para tareas que requieren conocimientos técnicos, lo que determina baja productividad con la incidencia correspondiente en el costo. Este fenómeno caracteriza de manera muy particular la estructura industrial del Uruguay, porque limita las posibilidades de desarrollo de la industria pesada, donde las necesidades de mano de obra especializada son mayores que en la industria de tipo liviano. El análisis estructural plantea con claridad, la necesidad de mayor cantidad de institutos de capacitación técnica que puedan abastecer a los diversos centros industriales del país de elemento humano en condiciones de adaptarse a las exigencias de los modernos procesos de producción.
- v) *En la magnitud de las unidades de producción.* — Al analizar el grado de concentración del capital hemos constatado que un 3 % de las empresas industriales disponen de más del 50 % del capital privado nacional.

Siendo pobre la capitalización del país, resulta que el 97 % (24.529 empresas) trabaja con penuria de bienes de capital, predominando así la pequeña unidad de producción. En este fenómeno influye la ausencia de un plan orgánico de producción. Se ha actuado por impulsos de la actividad privada, que ha tratado de adaptarse aunque con escasos recursos a las necesidades del mercado, sobre todo en la elaboración de aquellos artículos cuya importancia se ha visto restringida en los últimos años.

Esta característica de la estructura de la producción industrial del Uruguay presenta dos grandes problemas:

- 1) La proliferación de pequeñas unidades de producción determina la elevación del costo medio, con el consiguiente perjuicio de la masa consumidora.
- 2) Las empresas que se instalan siguiendo los métodos y la organización de la "gran industria" no encuentran mercado suficiente para absorber su producción, por lo cual deben trabajar por debajo de sus posibilidades. Ello repercute en los costos, que no llegan al unitario medio mínimo.

Este fenómeno asume caracteres graves cuando varias empresas de alta capacidad técnica compiten en una misma rama, pues en tal situación no pueden extender la producción hasta los costos medios mínimos porque el mercado resulta insuficiente, ni alcanzan a cubrir sus costos con los precios que determina la competencia.

La consecuencia es que el consumidor no recibe los beneficios que derivan de la "gran industria", porque los precios no bajan hasta los costos mínimos, y el capital invertido en la empresa no sólo no alcanza a percibir la remuneración normal, sino que se ve expuesto a disminución para enjugar pérdidas.

Estos problemas se resuelven en muchas oportunidades mediante protección especial del Estado, dando así a ciertas ramas del sector secundario una prosperidad artificial. A la protección indiscriminada, que como hemos visto en párrafos anteriores produce efectos contraproducentes, se agrega en muchas oportunidades esta protección de tipo especial para ciertas empresas, cuyas consecuencias son aún más inconvenientes desde el punto de vista social.

### 3) *Tendencia al monopolio y la concentración.*

- 1) *Prácticas monopolísticas.* — Diversos factores influyen en la estructura de nuestra producción industrial, dándole características de monopolio. Entre ellos se destacan:

- 1) la intervención del Estado, que tiene a su cargo el 16.6 % de la producción industrial nacional. El 72,26 % de esa producción se desarrolla en condiciones de monopolio, lo cual representa el 12 % de la producción total.
- 2) El número relativamente pequeño de empresas de gran volumen, que prácticamente dominan el mercado imponiendo condiciones de monopolio.
- 3) La limitación de la demanda, que representa un obstáculo al desarrollo de la competencia por no despertar incentivo favorable a la instalación de nuevas empresas.

ii) *Concentración.* — La actividad industrial presenta como característica típica la concentración de capital, mano de obra y producción en diversos aspectos:

- 1) *Por zonas.* — En una zona muy reducida del territorio nacional se agolpa la mayor parte de la actividad:

—Montevideo detenta el 77.33 % del capital industrial del país, y el 75.58 % del valor de la producción.

—La reunión de 4 departamentos (Montevideo, Canelones, Colonia y Paysandú) arroja los siguientes valores:

Capitales . . . . .	88.1 %
Valor maquinaria . . . . .	80.4 %
Valor producción . . . . .	86.8 %

- 2) *Por agrupaciones.* — Las industrias destinadas a la producción de bienes de primera necesidad (cinco agrupaciones), representan el 57.9 % del valor de la producción industrial, mientras que once agrupaciones (las últimas del anexo N° 5) sólo representan el 14 % de ese valor.
- 3) *Por empresas.* — Como hemos podido observar, el 3 % de las empresas dispone de más del 50 % del capital industrial nacional, lo que significa también concentración en la ocupación y producción.

4) *La reestructuración de la producción industrial dió otras características a la influencia del mercado internacional sobre la economía nacional.*

Nuestro país por su carácter de exportador de bienes provenientes del sector primario, ha estado tradicionalmente expuesto a las oscilaciones del comercio internacional. Cuando por la acción de factores de carácter externo aumentaban los precios de nuestra producción exportable, se aceleraba la circulación del ingreso y el país asistía a una época de auge, caracterizado por un fuerte incremento de las importaciones, fundamentalmente de bienes de consumo.

Pero, esta alta propensión a importar, significaba una rápida fuga de los incrementos del ingreso, por lo cual, el país volvía rápidamente a su posición primitiva. Las repercusiones favorables resultantes de esa corta etapa de prosperidad, no pasaban generalmente de los sectores de altos ingresos, siendo muy escasa la participación de la masa consumidora en los beneficios obtenidos.

En el receso, originado por la caída de precios de productos provenientes de la actividad agropecuaria, la contracción del ingreso y la disminución de la importación de bienes de consumo era la característica fundamental.

Podemos decir, a título de conclusión, que antes de comenzar el desarrollo del sector secundario, las fluctuaciones de nuestra economía se caracterizaban por altas o bajas en los términos de intercambio, oscilaciones que a su vez incidían en el producto de las exportaciones y movimientos, también a alta o a la baja, en las importaciones de bienes de consumo.

El desarrollo del sector secundario y la particular estructura de la producción industrial ha modificado la influencia del mercado internacional sobre la economía nacional. El país depende del mercado internacional para la provisión de combustibles y bienes de inversión, a lo que debe agregarse que las materias primas de importantes ramas de la producción son también de origen extranjero.

La caída de los precios de la producción exportable con la baja consiguiente de la capacidad para exportar, en un país como el nuestro, donde el 78 % de las importaciones comprende rubros esenciales para el desarrollo industrial, repercute de manera decisiva en la ocupación. En efecto, ante la caída de la capacidad para importar se pueden restringir ciertos consumos, pero otros tienen carácter de imprescindibles, por lo cual, si la baja es violenta afecta la provisión de elementos necesarios para la marcha normal de la actividad manufacturera.

La oscilación al alta de los precios de exportación determina, por el contrario, incremento en los ingresos internos, mayores demandas de productos manufacturados, y superior capacidad para importar. Sin embargo, la escasa diversificación de la producción nacional y la ausencia de industria pesada conducen a una oferta rígida, sin posibilidad de adaptarse a la demanda, a pesar de la mayor capacidad para importar materias primas, combustibles y bienes de capital. Este proceso alcista se traduce finalmente en alzas de costos y precios internos, con tensiones de carácter inflacionario que afectan las relaciones entre las diversas ramas de la producción, la estructura de la renta, provocan fenómenos anormales de supercapitalización en algunos sectores, etc., factores todos que repercuten desfavorablemente en el desarrollo industrial del país.

Podemos decir, como conclusión, que la estructura de la producción industrial de nuestro país ha dado otra característica a los procesos provocados por las oscilaciones del comercio internacional. En el receso, asistimos a la

caída de los términos de intercambio, disminución de importación de bienes de consumo, aunque en forma menos pronunciada que en épocas anteriores, y finalmente, a la baja de la ocupación y la producción. La etapa de auge se caracteriza, en cambio, por mejora en los términos de intercambio, incremento en la importación de bienes de consumo y alzas de precios con tendencia inflacionaria.

B) *En materia de capitalización.* — El proceso de capitalización comprende, en sentido amplio, la preparación técnica de la mano de obra y el incremento de los bienes de inversión. Ello exige la búsqueda del equilibrio entre los ingresos destinados a la elevación del nivel de vida y el incremento de los bienes de inversión.

El estado actual de capitalización del sector secundario en el Uruguay presenta las siguientes características:

1) *Bajo grado de especialización de la mano de obra.* — La escasez de trabajo especializado es como se ha dicho, una de las características de nuestra estructura económica. Ello denota un bajo índice de capitalización desde el punto de vista humano, que conspira contra el progresivo desarrollo de la actividad industrial.

2) *Baja tasa de capitalización.* — Varios factores juegan construyendo la tasa de capitalización:

- i) Bajo ingreso “per cápita”, que determina una baja propensión al ahorro.
- ii) Dependencia del mercado internacional para la provisión de bienes de capital. Esta situación de dependencia limita las posibilidades de aprovisionamiento de bienes de inversión dada la tendencia a déficit del balance de pagos.
- iii) Tendencia a la inversión en tierras. La preferencia por la inversión de tipo inmobiliario resta ahorros que podrían encontrar ventajosa colocación en la actividad industrial, provoca la elevación del precio de la tierra y promueve la construcción de lujo en perjuicio de la vivienda modesta cuyo desarrollo es indispensable para elevar el nivel de vida de la masa trabajadora.
- iv) Mala distribución del crédito. El crédito no ha sido orientado hacia aquellas actividades industriales que por sus condiciones de productividad interesan al país estimular. Ello ha determinado el financiamiento indiscriminado de todo tipo de actividad, con la consiguiente dispersión de los recursos, parte de los cuales han encontrado colocación en industrias de bajo rendimiento, que entorpecen el proceso de capitalización.
- v) Radicación de capitales en el exterior. Existe una tendencia a colocar fondos en mercados de países más desarrollados, particularmente Estados Unidos, que conspira contra el proceso de capitalización.

## ANEXO N° 1

Año 1955

## ACTIVIDAD PRIVADA

Cód.	AGRUPACIONES	Establecimientos			Capitales Miles de pesos			Empleados			Obreros			Valor Maquinaria Miles de pesos			Valor Producción Miles de pesos		
		Montevideo	Interior	Total	Montevideo	Interior	Total	Montevideo	Interior	Total	Montevideo	Interior	Total	Montevideo	Interior	Total	Montevideo	Interior	Total
02	Explotación de montes .....	—	51	51	—	62	62	—	2	2	—	140	140	—	6	6	—	580	580
14	Industria extractiva .....	17	145	162	3.007	6.237	9.244	36	61	97	452	1.029	1.481	906	2.280	3.186	2.751	8.171	10.922
20	Productos alimenticios .....	963	3.324	4.287	78.707	92.462	171.169	3.271	2.604	5.875	11.708	13.553	25.261	18.224	42.942	61.166	301.237	220.164	521.401
21	Bebidas .....	380	795	1.175	88.372	39.945	128.317	632	575	1.207	3.601	4.733	8.334	12.595	15.234	27.829	88.906	70.418	159.324
22	Tabacos .....	22	5	27	28.156	86	28.242	146	2	148	830	34	864	2.091	16	2.107	39.364	243	39.607
23	Textiles .....	421	49	470	205.218	46.797	252.015	2.183	486	2.269	18.270	3.584	21.854	96.769	20.814	117.583	240.739	61.662	302.401
24	Vestimenta y conf. textiles .....	2.109	944	3.053	43.741	2.655	46.396	1.344	94	1.438	8.160	1.523	9.683	4.073	413	4.486	93.164	8.390	101.544
25	Productos forestales .....	639	767	1.406	18.375	4.699	23.074	226	80	306	2.978	1.600	4.578	5.807	1.645	7.452	35.398	11.161	46.569
26	Industria del mueble .....	674	167	841	11.288	1.257	12.545	183	36	219	3.158	585	3.743	2.695	483	3.178	25.057	3.921	28.978
27	Papel y cartón .....	58	11	69	11.308	28.873	40.181	211	53	264	1.338	1.168	2.506	2.186	20.301	22.487	13.174	23.260	36.434
28	Imprenta .....	284	155	439	36.963	1.811	38.774	1.383	125	1.508	3.459	599	4.058	13.575	962	14.537	59.375	3.878	63.253
29	Industria del cuero .....	207	123	330	14.910	3.996	18.906	158	73	231	1.519	533	2.052	3.446	2.031	5.477	17.783	6.374	24.157
30	Industria del caucho .....	98	122	220	29.311	395	29.706	553	16	569	1.971	228	2.199	9.027	228	9.255	36.871	1.137	38.008
31	Industria química .....	392	84	476	77.377	4.527	81.904	2.107	87	2.194	4.045	376	4.421	14.743	1.956	16.699	122.941	6.489	129.430
32	Derivados del petróleo y carbón ..	20	—	20	1.611	—	1.611	897	—	897	303	—	303	167	—	167	2.844	—	2.844
33	Mat. de construcción y afines ...	365	957	1.322	41.322	11.655	52.977	587	200	787	4.653	3.093	7.746	7.353	3.578	10.931	62.857	22.185	85.042
34	Fundición y laminación de metales	63	6	69	8.656	564	9.220	109	6	115	1.150	79	1.239	4.454	471	4.925	18.472	559	19.031
35	Metalúrgica .....	826	1.087	1.913	47.515	2.467	49.982	854	65	919	5.643	1.606	7.249	19.009	1.058	20.067	63.411	8.374	71.785
36	Mecánica-Metalúrgica .....	249	123	372	18.692	1.317	20.009	527	52	579	2.939	381	3.320	6.512	599	7.111	28.323	2.895	31.218
37	Electrotécnica .....	495	299	794	71.429	781	72.210	1.376	14	1.390	5.079	430	5.509	11.771	197	11.968	75.060	2.176	77.236
38	Elementos del transporte .....	1.056	1.542	2.598	27.947	8.604	36.551	772	267	1.039	3.886	3.460	7.346	5.933	3.273	9.206	52.496	23.410	75.906
39	Industrias diversas .....	755	445	1.200	23.110	2.159	25.269	558	52	610	3.027	773	3.800	6.550	855	7.405	33.535	4.412	37.947
40	Construcción .....	2.214	1.780	3.994	46.803	4.428	51.231	1.530	145	1.675	17.147	5.733	22.880	10.325	1.214	11.539	140.660	36.499	177.159
50	Energía eléctrica .....	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
		12.307	12.981	25.288	933.818	265.777	1.199.595	19.643	5.095	24.738	105.316	45.240	150.556	258.211	120.556	378.767	1.554.408	526.358	2.080.766

Fuente: Ministerio de Ind. y Trabajo y datos confeccionados por el Instituto.

## ANEXO N° 2

Año 1955

## ACTIVIDAD PUBLICA

Cód.	AGRUPACIONES	Establecimientos			Capitales Miles de pesos			Empleados			Obreros			Valor Maquinaria Miles de pesos			Valor Producción Miles de pesos		
		Montevideo	Interior	Total	Montevideo	Interior	Total	Montevideo	Interior	Total	Montevideo	Interior	Total	Montevideo	Interior	Total	Montevideo	Interior	Total
20	Productos alimenticios .....	3	6	9	39.668	244	39.912	2.122	3	2.125	4.210	30	4.240	15.678	69	15.747	119.747	1.862	121.207
21	Bebidas .....	1	1	2	8.395	5.261	13.656	135	4	139	508	66	574	4.556	2.807	7.363	43.450	332	43.782
28	Imprenta .....	1	—	1	1.753	—	1.753	50	—	50	248	—	248	375	—	375	1.918	—	1.918
31	Industria química .....	1	—	1	2.106	—	2.106	91	—	91	310	—	310	1.077	—	1.077	2.224	—	2.224
32	Derivados del petróleo y carbón ....	1	3	4	130.000	3.101	133.101	355	66	421	1.909	408	2.317	26.664	1.855	28.519	150.341	17.973	168.314
33	Mat. de construcción y afines .....	—	1	1	—	12.055	12.055	—	30	30	—	283	283	—	6.745	6.745	—	—	—
38	Elementos de transporte .....	2	1	3	13.884	1.500	15.384	736	12	748	1.164	120	1.284	1.127	46	1.173	8.126	690	8.816
40	Construcción .....	—	—	—	4.327	7.746	12.073	373	137	510	925	1.044	1.969	334	4.239	4.573	3.600	9.862	13.462
50	Energía eléctrica (51.9 % del total)	—	—	—	58.819	23.224	81.443	1.625	245	1.870	1.429	691	2.120	14.146	14.820	28.966	9.376	32.452	41.828
		9	12	21	258.352	53.131	311.483	5.487	497	5.984	10.703	2.642	13.345	63.957	30.581	94.538	338.380	63.171	401.551

Datos confeccionados por el Instituto.

## ANEXO N° 3

Año 1955

## TOTAL

Cód.	AGRUPACIONES	Establecimientos			Capitales Miles de pesos			Empleados			Obreros			Valor Maquinaria Miles de pesos			Valor Producción Miles de pesos		
		Montevideo	Interior	Total	Montevideo	Interior	Total	Montevideo	Interior	Total	Montevideo	Interior	Total	Montevideo	Interior	Total	Montevideo	Interior	Total
02	Explotación de montes .....	—	51	51	—	62	62	—	2	2	—	140	140	—	6	6	—	580	580
14	Industria extractiva .....	17	145	162	3.007	6.237	9.244	36	61	97	452	1.029	1.481	906	2.280	3.186	2.781	8.171	10.922
20	Productos alimenticios .....	966	3.330	4.296	118.375	92.706	211.081	5.393	2.607	8.000	15.918	13.583	29.501	33.902	43.011	76.913	420.582	222.026	642.608
21	Bebidas .....	381	796	1.177	96.777	45.206	141.973	767	579	1.346	4.109	4.799	8.908	17.151	18.041	35.192	132.356	70.750	203.106
22	Tabacos .....	22	5	27	28.156	86	28.242	146	2	148	830	34	864	2.091	16	2.107	39.364	243	39.607
23	Textiles .....	421	49	470	205.218	46.797	252.015	2.183	486	2.669	18.270	2.584	21.854	96.769	20.814	117.583	240.739	61.662	302.401
24	Vestimenta y conf. textiles .....	2.109	944	3.053	43.741	2.655	46.396	1.344	94	1.438	8.160	1.523	9.683	4.073	413	4.486	93.154	8.390	101.544
25	Productos forestales .....	639	767	1.406	18.375	4.699	23.074	226	80	306	2.978	1.600	4.578	5.807	1.645	7.452	35.398	11.161	46.559
26	Industria del mueble .....	674	167	841	11.288	1.257	12.545	183	36	219	3.158	585	3.743	2.695	483	3.178	25.057	3.921	28.978
27	Papel y cartón .....	58	11	69	11.308	28.873	40.181	211	53	264	1.338	1.168	2.506	2.186	20.301	22.487	13.174	23.260	36.434
28	Imprenta .....	285	155	440	38.716	1.811	40.527	1.433	125	1.558	3.707	599	4.306	13.950	962	14.912	61.293	3.878	65.171
29	Industria del cuero .....	207	123	330	14.910	3.996	18.906	158	73	231	1.519	533	2.052	3.446	2.031	5.477	17.783	6.374	24.157
30	Industria del caucho .....	98	122	220	29.311	395	29.706	553	16	569	1.971	228	2.199	9.027	228	9.255	36.871	1.137	38.008
31	Industria química .....	393	84	477	79.483	4.527	84.010	2.198	87	2.285	4.355	376	4.731	15.820	1.956	17.776	125.165	6.489	131.654
32	Derivados del petróleo y carbón ..	21	3	24	131.611	3.101	134.712	1.252	66	1.318	2.212	408	2.620	26.831	1.856	28.687	153.185	17.973	171.158
33	Mat. de construcción y afines ...	365	958	1.323	41.322	23.710	65.032	587	230	817	4.653	3.376	8.029	7.353	10.343	17.696	62.857	22.185	85.042
34	Fundición y laminación de metales	63	6	69	8.656	564	9.220	109	6	115	1.150	79	1.229	4.454	471	4.925	18.472	559	19.031
35	Metalúrgica .....	826	1.087	1.913	47.515	2.467	49.982	854	65	919	5.643	1.606	7.249	19.009	1.058	20.067	63.411	8.374	71.785
36	Mecánica-Metalúrgica .....	249	123	372	18.692	1.317	20.009	527	52	579	2.939	381	3.320	6.512	599	7.111	28.323	2.895	31.218
37	Electrotécnica .....	495	299	794	71.429	781	72.210	1.376	14	1.390	5.079	430	5.509	11.771	197	11.968	75.060	2.176	77.236
38	Elementos del transporte .....	1.058	1.543	2.601	41.831	10.104	51.935	1.508	279	1.787	5.050	3.580	8.630	7.060	3.319	10.379	60.622	24.100	84.722
39	Industrias diversas .....	755	445	1.200	23.110	2.159	25.269	558	52	610	3.027	773	3.800	6.550	855	7.405	33.535	4.412	37.947
40	Construcción .....	2.217	1.834	4.051	51.130	12.174	63.304	1.903	282	2.185	18.072	6.777	24.849	10.659	5.453	16.112	144.260	46.361	190.621
50	Energía eléctrica .....	—	—	—	58.219	23.224	81.443	1.625	245	1.870	1.429	691	2.120	14.146	14.820	28.966	9.376	32.452	41.828
		12.319	13.047	25.366	1.192.170	318.907	1.511.078	25.130	5.592	30.722	116.019	47.882	163.901	322.168	151.158	473.326	1.892.788	589.529	2.482.317

Fuente: Ministerio de Industrias y Trabajo.

## ANEXO N° 4

Año 1955

IMPORTANCIA RELATIVA DE CADA DEPARTAMENTO DENTRO  
DE LA PRODUCCION INDUSTRIAL

No se ha podido separar lo que corresponde al sector industrial exclusivamente. Pero ante la poca importancia que asumen los servicios terciarios incorporados al mismo, podemos considerar como representativas las relaciones entre los Departamentos en lo referente a la producción industrial. El valor relativo de las variables correspondientes a cada Departamento son los siguientes:

<i>Departamento</i>	<i>Capitales %</i>	<i>Valor Maquinarias %</i>	<i>Valor Producción %</i>
1 — Montevideo . . . . .	77,35	54,70	75,58
2 — Canelones . . . . .	3,40	5,72	4,10
3 — Colonia . . . . .	3,96	4,86	3,80
4 — Paysandú . . . . .	3,43	5,08	3,31
5 — Tacuarembó . . . . .	1,85	4,77	2,38
6 — Lavalleja . . . . .	1,54	2,53	1,53
7 — San José . . . . .	1,18	0,86	1,52
8 — Soriano . . . . .	0,94	1,48	1,39
9 — Salto . . . . .	1,85	3,01	1,00
10 — Maldonado . . . . .	1,11	1,60	0,97
11 — Florida . . . . .	0,47	0,58	0,84
12 — Cerro Largo . . . . .	0,36	0,53	0,75
13 — Durazno . . . . .	0,36	0,52	0,53
14 — Rocha . . . . .	0,57	0,61	0,53
15 — Rivera . . . . .	0,43	0,67	0,46
16 — Río Negro . . . . .	0,33	0,49	0,39
17 — Treinta y Tres . . . . .	0,27	0,48	0,36
18 — Artigas . . . . .	0,48	1,27	0,32
19 — Flores . . . . .	0,14	0,24	0,23

Fuente: Memoria del Ministerio de Industrias y Trabajo.

## ANEXO N° 5

Año 1955

IMPORTANCIA POR AGRUPACIONES DE ACUERDO CON EL  
VALOR DE LA PRODUCCION

<i>Agrupaciones</i>	<i>Capital %</i>	<i>Valor Maquinarias %</i>	<i>Valor Producción %</i>
1) Productos alimenticios . . . .	13.97	16.2	25.89
2) Textiles . . . . .	16.68	24.84	12.18
3) Bebidas . . . . .	9.40	7.43	8.18
4) Construcción . . . . .	4.19	3.40	7.68
5) Derivados del petróleo . . . .	8.91	6.06	6.90
6) Industria química . . . . .	5.56	3.76	5.30
7) Vestimentas y confecciones textiles . . . . .	3.07	0.95	4.09
8) Materiales de construcción .	4.31	3.74	3.43
9) Elementos del transporte . . .	3.45	2.19	3.41
10) Electrotécnica . . . . .	4.79	2.53	3.11
11) Metalúrgica . . . . .	3.31	4.24	2.89
12) Imprenta . . . . .	2.68	3.16	2.63
13) Productos forestales . . . . .	1.53	1.57	1.88
14) Energía eléctrica . . . . .	5.36	6.12	1.69
15) Tabacos . . . . .	1.87	0.45	1.60
16) Industria del caucho . . . . .	1.97	1.97	1.53
17) Industrias diversas . . . . .	1.67	1.57	1.53
18) Papel y carbón . . . . .	2.66	4.76	1.47
19) Mecánica metalúrgica . . . .	1.32	1.50	1.26
20) Industria del mueble . . . . .	0.83	0.67	1.17
21) Industria del cuero . . . . .	1.25	1.16	0.97
22) Función y laminación de me- tales . . . . .	0.61	1.05	0.77
23) Industrias extractivas . . . . .	0.61	0.67	0.44
	100.00	100.00	100.00

Fuente: Ministerio de Industrias y Trabajo.

ANEXO N° 6  
Año 1936  
ACTIVIDAD PRIVADA

<i>Agrupaciones</i>	<i>Establecimientos</i>	<i>Capitales</i>	<i>Empleados</i>	<i>Obreros</i>	<i>Valor Maquinarias</i>	<i>Valor Producción</i>
14) Industria extractiva .....	60	3.190	71	2.079	2.479	2.645
20) Productos alimenticios ....	1.705	38.769	2.279	15.283	16.467	78.844
21) Bebidas .....	1.211	22.035	607	2.768	4.059	18.920
22) Tabacos .....	46	5.754	125	991	415	6.175
23) Textiles .....	109	14.780	525	6.041	4.276	18.618
24) Vestimentas y confecciones textiles .....	2.147	8.764	988	6.238	850	19.056
25) Productos forestales .....	653	3.687	125	1.512	1.264	4.251
26) Industria del mueble .....	359	2.392	124	2.187	512	3.467
27) Papel y cartón .....	44	2.809	64	873	740	2.726
28) Imprenta .....	264	4.803	566	2.163	2.304	5.368
29) Industria del cuero .....	175	2.824	119	1.090	399	5.602
30) Industria del caucho .....	107	1.343	93	722	718	1.453
31) Industria química .....	288	7.531	547	1.563	1.777	8.975
32) Derivados del petróleo .....	3	171	2	13	36	226
33) Materiales de construcción y afines .....	469	14.870	302	3.317	3.631	8.736
34) Fundición y laminación de metales .....	15	943	26	431	340	813
35) Metalúrgica .....	1.249	6.022	353	3.153	2.040	7.656
36) Mecánica metalúrgica ....	133	477	23	299	313	584
37) Electrotécnica .....	206	931	96	543	194	1.571
38) Elementos del transporte ...	534	7.640	358	3.508	3.243	6.925
39) Industrias diversas .....	565	1.405	222	1.312	487	2.588
40) Construcción .....	—	3.917	354	13.936	921	14.900
		155.057	7.969	70.022	47.465	220.099

Fuente: Ministerio de Industrias y Trabajo y datos confeccionados por el Instituto.

ANEXO N° 7  
Año 1936  
ACTIVIDAD PUBLICA

<i>Agrupaciones</i>	<i>Establecimientos</i>	<i>Capitales</i>	<i>Empleados</i>	<i>Obreros</i>	<i>Valor Maquinarias</i>	<i>Valor Producción</i>
Productos alimenticios <sup>(1)</sup> . . . .	2	2.766	459	2.614	3.938	23.385
Bebidas . . . . .	1	3.707	103	412	987	4.298
Imprenta . . . . .	1	973	28	172	211	183
Energía eléctrica <sup>(2)</sup> . . . . .	1	18.702	1.178	1.328	3.830	4.126
Construcción <sup>(3)</sup> . . . . .	—	923	107	1.199	365	1.779
		27.071	1.875	5.725	9.331	33.771

- (1) El valor producción de Conaprole es el comprendido en el período julio 1936/mayo 1937.
- (2) Proporción que corresponde al capital aplicado a la actividad industrial.
- (3) No se han podido obtener los datos correspondientes a Municipios del Interior. Hemos supuesto para la actividad pública un porcentaje similar al correspondiente al año 1955.

Datos confeccionados por el Instituto.

Año 1936  
T O T A L

<i>Agrupaciones</i>	<i>Establecimientos</i>	<i>Capitales</i>	<i>Empleados</i>	<i>Obreros</i>	<i>Valor Maquinarias</i>	<i>Valor Producción</i>
14) Industria extractiva .....	60	3.190	71	2.079	2.479	2.645
20) Productos alimenticios ....	1.707	41.535	2.738	17.897	20.405	102.229
21) Bebidas .....	1.212	25.742	710	3.180	5.046	23.218
22) Tabacos .....	46	5.754	125	991	415	6.175
23) Textiles .....	109	14.780	525	6.041	4.276	18.618
24) Vestimentas y confecciones textiles .....	2.147	8.764	988	6.238	850	19.056
25) Productos forestales .....	653	3.687	125	1.512	1.264	4.251
26) Industria del mueble .....	359	2.392	124	2.187	512	3.467
27) Papel y cartón .....	44	2.809	64	873	740	2.726
28) Imprenta .....	265	5.776	594	2.335	2.515	5.551
29) Industria del cuero .....	175	2.824	119	1.090	399	5.602
30) Industria del caucho .....	107	1.343	93	722	718	1.453
31) Industria química .....	288	7.531	547	1.563	1.777	8.975
32) Derivados del petróleo ....	3	171	2	13	36	226
33) Materiales de construcción y afines .....	469	14.870	302	3.317	3.631	8.736
34) Fundición y laminación de metales .....	15	943	26	431	340	813
35) Metalúrgica .....	1.249	6.022	353	3.153	2.040	7.656
36) Mecánica metalúrgica ....	133	477	23	299	313	584
37) Electrotécnica .....	206	931	96	543	194	1.571
38) Elementos del transporte ...	534	7.640	358	3.508	3.243	6.925
39) Industrias diversas .....	565	1.405	222	1.312	487	2.588
40) Construcción .....	817	4.840	461	15.135	1.286	16.679
50) Energía Eléctrica (53.2 %)	1	18.702	1.178	1.328	3.830	4.126
	11.120	182.128	9.844	75.747	56.796	253.870

*Nota:* No se ha podido separar Montevideo del Interior.

Fuente: Ministerio de Industrias y Trabajo.

## ANEXO N° 9

Año 1936

IMPORTANCIA RELATIVA DE CADA DEPARTAMENTO  
DENTRO DE LA PRODUCCION INDUSTRIAL

No se ha podido separar lo que corresponde al sector industrial exclusivamente. Pero ante la poca importancia que asumen los servicios terciarios incorporados al mismo, podemos considerar como representativas las relaciones entre los Departamentos en lo referente a la producción industrial. El valor relativo de las variables correspondientes a cada Departamento son los siguientes:

<i>Departamentos</i>	<i>Capitales %</i>	<i>Valor Maquinaria %</i>	<i>Valor Producción %</i>
Montevideo .....	84.15	81.17	81.46
Canelones .....	2.84	1.34	2.04
Colonia .....	3.75	3.85	3.42
Paysandú .....	1.24	0.50	1.64
Tacuarembó .....	0.38	0.23	0.49
Lavalleja .....	0.95	1.06	1.04
San José .....	0.84	0.62	1.68
Soriano .....	0.68	0.32	0.73
Salto .....	1.17	0.70	1.04
Maldonado .....	0.84	0.98	0.85
Florida .....	1.04	0.63	1.15
Cerro Largo .....	0.27	0.26	0.34
Durazno .....	0.51	0.31	0.53
Rocha .....	0.20	0.17	0.30
Rivera .....	0.27	0.23	0.45
Río Negro .....	0.33	7.33	0.22
Treinta y Tres .....	0.19	0.11	0.24
Artigas .....	0.18	0.08	0.19
Flores .....	0.17	0.08	0.21

Fuente: Ministerio de Industrias y Trabajo.

## ANEXO N° 10

Año 1936

IMPORTANCIA DE LAS AGRUPACIONES DE ACUERDO CON  
EL VALOR DE LA PRODUCCION

<i>Agrupaciones</i>	<i>Capital %</i>	<i>Valor Muquinarias %</i>	<i>Valor Producción %</i>
Productos alimenticios .....	22.80	25.93	40.27
Bebidas .....	14.13	8.88	9.15
Vestimentas y conf. textiles ....	4.80	1.50	7.51
Textiles .....	8.12	8.53	7.33
Construcción .....	2.66	2.26	6.57
Industria química .....	4.14	3.13	3.54
Materiales de construcción .....	8.16	3.17	3.44
Metalúrgica .....	3.32	3.59	3.02
Elementos del transporte .....	4.19	5.71	2.73
Tabacos .....	3.16	0.73	2.43
Imprenta .....	3.17	4.43	2.19
Industrias del cuero .....	1.55	0.70	2.20
Productos forestales .....	2.02	2.23	1.67
Energía eléctrica .....	10.26	6.74	1.62
Industria del mueble .....	1.32	0.90	1.37
Papel y cartón .....	1.54	1.30	1.07
Industrias extractivas .....	1.75	4.36	1.04
Industrias diversas .....	0.77	0.85	1.02
Electrotécnica .....	0.52	0.34	0.62
Industria del caucho .....	0.74	1.26	0.57
Fundición y laminación metales ..	0.52	0.60	0.32
Mecánica metalúrgica .....	0.26	0.55	0.23
Derivados del petróleo .....	0.10	---	---

*Nota:* Las diversas agrupaciones se han ordenado en atención al valor de la producción.

Fuente: Ministerio de Industrias y Trabajo.

ANEXO N° 11

Valor de la producción de 1955 a precios de 1936 según índice general de precio al por menor de los artículos y servicios consumidos por la clase de menores ingresos de Montevideo. (Dirección General de Estadística y Censos. — Dpto. de Estadística Económica).

<i>Agrupaciones</i>	<i>Capitales</i>	<i>Valor Máquinas</i>	<i>Valor Producción</i>
02) Explotación de montes . . . .	18	2	172
14) Industria extractiva . . . . .	2.750	947	3.249
20) Productos alimenticios . . . . .	62.784	22.877	191.138
21) Bebidas . . . . .	42.229	10.468	60.412
22) Tabacos . . . . .	8.400	627	11.781
23) Textiles . . . . .	74.960	34.974	89.947
24) Vestimentas y conf. textiles .	13.800	1.334	30.203
25) Productos forestales . . . . .	6.863	2.217	13.849
26) Industria del mueble . . . . .	3.731	945	8.619
27) Papel y cartón . . . . .	11.951	6.689	10.837
28) Imprenta . . . . .	12.054	4.435	19.385
29) Industria del cuero . . . . .	5.623	1.629	7.185
30) Industria del caucho . . . . .	8.836	2.753	11.305
31) Industria química . . . . .	24.988	5.287	39.159
32) Derivados del petróleo . . . .	40.069	8.533	50.910
33) Materiales de construcción .	19.343	5.263	25.295
34) Fundición y laminación me- tales . . . . .	2.742	1.465	5.661
35) Metalúrgica . . . . .	14.867	5.969	21.352
36) Mecánica metalúrgica . . . . .	5.951	2.115	9.285
37) Electrónica . . . . .	21.478	3.560	22.973
38) Elementos del transporte . . .	15.448	3.087	25.200
39) Industrias diversas . . . . .	7.516	2.202	11.287
40) Construcción . . . . .	18.829	4.792	56.699
50) Energía Eléctrica . . . . .	24.224	8.616	12.441
Total . . . . .	449.454	140.786	738.344

ANEXO N° 12

Valor producción de la actividad privada del año 1955 a precios de 1936. Índice de precios al por menor de artículos y servicios consumidos por la clase de menores ingresos de Montevideo. (Dirección General de Estadística y Censos. Dpto. de Estadística Económica).

<i>Agrupaciones</i>	<i>Capitales</i>	<i>Valor Máquinas</i>	<i>Valor Producción</i>
02) Explotación de montes . . . .	18	2	172
14) Industria extractiva . . . . .	2.750	947	3.249
20) Productos alimenticios . . . . .	50.913	18.193	155.087
21) Bebidas . . . . .	38.167	8.278	47.390
22) Tabacos . . . . .	8.400	627	11.781
23) Textiles . . . . .	74.960	34.974	89.947
24) Vestimentas y conf. textiles .	13.800	1.334	30.203
25) Productos forestales . . . . .	6.863	2.217	13.849
26) Industria del mueble . . . . .	3.731	945	8.619
27) Papel y cartón . . . . .	11.951	6.689	10.837
28) Imprenta . . . . .	11.533	4.324	18.814
29) Industria del cuero . . . . .	5.623	1.629	7.185
30) Industria del caucho . . . . .	8.836	2.753	11.305
31) Industria química . . . . .	24.362	4.967	38.498
32) Derivados del petróleo . . . .	479	50	846
33) Materiales de construcción .	15.758	3.251	25.295
34) Fundición y laminación metales . . . . .	2.742	1.465	5.661
35) Metalúrgica . . . . .	14.867	5.969	21.352
36) Mecánica metalúrgica . . . . .	5.951	2.115	9.285
37) Electrónica . . . . .	21.478	3.560	22.973
38) Elementos del transporte . . .	10.872	2.738	22.578
39) Industrias diversas . . . . .	7.516	2.202	11.287
40) Construcción . . . . .	15.238	3.432	52.694
Total . . . . .	356.808	112.661	618.907

ANEXO N° 13

Valor producción industrial de la actividad pública correspondiente al año 1955 a precios de 1936. (Dirección General de Estadística y Censos. Dpto. de Estadística Económica).

<i>Agrupaciones</i>	<i>Capitales</i>	<i>Valor Máquinas</i>	<i>Valor Producción</i>
20) Productos alimenticios . . . . .	11.872	4.684	36.052
21) Bebidas . . . . .	4.062	2.190	13.023
28) Imprenta . . . . .	521	112	570
31) Industria química . . . . .	626	320	662
32) Derivados del petróleo y carbón . . . . .	39.590	8.483	50.064
33) Materiales de construcción y afines . . . . .	3.586	2.006	—
38) Elementos del transporte . . . . .	4.576	349	2.622
40) Construcción . . . . .	3.591	1.360	4.004
50) Energía Eléctrica . . . . .	24.225	8.616	12.441
Total . . . . .	92.649	28.120	119.438

CR. LUIS A. FAROPPA

**B A S E S**  
**PARA UN PROYECTO**  
**DE DESCENTRALIZACION**  
**INDUSTRIAL**



# EL PROYECTO DE LEY DEL PODER EJECUTIVO

## I

### FINALIDADES

Según se desprende de la parte expositiva del Proyecto, las finalidades perseguidas pueden sintetizarse así:

1. Incrementar las Actividades Industriales en el Interior del País;
2. Orientar la Instalación de Nuevas Industrias en el Interior del País;
3. Redistribuir las Actividades Industriales en el Interior del País para lograr un mejor desarrollo Económico Nacional;
4. Evitar la Concentración Industrial en Montevideo con los Aspectos Perjudiciales que tal hecho Implica para el Desarrollo del Interior del País; y
5. Abrir Nuevas Perspectivas de Trabajo para la Mano de Obra Nacional en el Interior del País.

Las finalidades en sí son plausibles puesto que se trata de solucionar problemas que afectan nuestro proceso de industrialización, pero se tratan en un proyecto parcial y desconectado cuando debían integrar todo un plan de fomento industrial que no existe y a cuyos principios debería sujetarse.

Por otra parte si no es conveniente, por ejemplo, la concentración en el Departamento de Montevideo, debería darse la posibilidad —siempre que fuera factible y como primera medida— de traslado de esas industrias hacia el Interior. No hay ninguna disposición en el Proyecto que prevea tal cosa y ello es absolutamente necesario. Naturalmente que cuando tal traslado es posible, se presentará el agudo problema del costo que deberá ser solucionado con la colaboración del Estado. Sin embargo, no hay disposiciones que alienten la desconcentración de Montevideo sino que, contrariamente, el remedio consiste en favorecer la instalación en el Interior; parecería, en definitiva, que se buscara “emparejar” el desarrollo en esas regiones con el que actualmente tiene Montevideo, lo cual estaría en contra-

dicción con la propia finalidad del Proyecto ya que no da formas para desconcentrar sino sólo para contener su aumento. Esto podía lograrse simplemente prohibiendo la instalación de nuevas industrias en Montevideo o sometiénolas a estudios previos para que el Estado determine su conveniencia o la imposibilidad de instalarse en el Interior del País.

Sin embargo, lo que en realidad se hace es tomar medidas para fomentar la instalación de industrias en el Interior. Con ello no se logrará la desconcentración en Montevideo sino que solamente se detendrá. A la vez, parece que se busca equivaler sus desarrollos impulsando el Interior. Pero, al pretender fomentarse esas instalaciones en el Interior, se han olvidado que los medios que preconizan desatienden las repercusiones especiales que pueden sufrir las industrias capitalinas por el desnivel de los costos de producción. Puede ser tal el perjuicio, que el aumento de ocupación en el Interior se haga a expensas de la desocupación que se pueda producir en Montevideo por cese de explotaciones que no pueden competir en virtud del mencionado desnivel en los costos. Más adelante veremos que los medios empleados para el logro de los fines propuestos (exoneraciones impositivas, etc.), pueden ser insuficientes como atracción de inversores y, sin embargo, pueden ser suficientes para combatir a industrias capitalinas con costos más altos. En consecuencia y en definitiva, la verdadera atracción puede estar en lograr la destrucción de industrias de Montevideo, llegando de ese modo a dominar el mercado.

Por otra parte, puede apreciarse que tal orientación está dentro del concepto erróneo de "industrialización" ya que, indiscriminadamente y sin obedecer a un fomento planificado, se trata de favorecer la instalación de establecimientos industriales, sinónimo de acumulación. Para ello no se tienen en cuenta elementos fundamentales, algunos de los cuales se han esbozado en apartados anteriores, y se desatienden las condiciones particulares de cada región, sus posibilidades de mercado, sus fuentes de energía, etc.

Tampoco se aprecia que se hayan tenido en cuenta, en ningún momento, las repercusiones que puedan darse en los demás sectores productivos. En consecuencia, se pretende actuar con autonomía en un campo esencialmente interdependiente.

En igual forma y salvo lo dispuesto en el Artículo 9º del Proyecto, se carece de una orientación precisa en cuanto a la conveniencia o inconveniencia de la instalación de nuevas industrias. La mencionada disposición sólo dice que cuando se trate de industrias que exploten ramos conocidos o desconocidos en el País, el "Poder Ejecutivo concederá las franquicias que establece esta Ley siempre que, de los estudios que se realicen por las "oficinas técnicas especializadas, se verifique la conveniencia económica que presenta para el País". Puede apreciarse que resulta muy vaga la expresión "conveniencia económica" y ni siquiera se trata de darle cierta precisión. Tampoco se dan las bases para el análisis que lógicamente deberá

realizar quien tenga la competencia legal para informar o para decidir tal cosa, en cada caso concreto. Fuera de eso, corresponde anotar que se habla de oficinas técnicas especializadas sin determinar específicamente de cuales se trata.

Resumiendo, todo lo que no expresa el Proyecto en cuanto a dar normas sobre un fomento planificado de la industrialización, podría estar considerado dentro de la expresión "conveniencia económica" pero, por su vaguedad, no es posible aceptarla como comprensiva de tales principios, sobre los que habría que definirse en la propia letra de la Ley dando bases ciertas, claras y que ofrezcan suficientes garantías para el progreso del País y seguridad de tratamiento igualitario para el particular. Otra referencia, incompleta también, a este mismo aspecto, es la establecida en el inciso "A" del Artículo 3º.

Por otro lado y si bien puede no estar dentro de la finalidad específica del Proyecto de Ley, debe igualmente advertirse que no contiene ninguna norma que favorezca la diversificación industrial, al darse igual tratamiento a la industria nueva que a la que produzca artículos ya conocidos o renglones ya explotados.

Esto demuestra una vez más la equivocada orientación y concepto que se tiene sobre lo que debe ser la industrialización en nuestro País. La diferenciación que he enunciado y que el Proyecto no tiene en cuenta, favorecería la diversificación industrial, aceleraría el proceso tendiente a sustituir, cuando fuera posible, el producto extranjero por el de producción nacional.

Pero tampoco se ha tentado una discriminación que atienda a otro motivo como podría ser el de industrias nuevas, industrias existentes pero con producción por debajo de la demanda e industrias existentes con producción suficiente para el mercado interno. Véase la enorme importancia que encierra esta clasificación cuando pueden instalarse industrias en el Interior, competidoras de las capitalinas, que lucharán con costos más elevados y actúan ambas frente a un mercado ya satisfecho con la producción actual.

Como conclusión final digamos que las finalidades parecen plausibles pero deben ser complementadas atendiendo a otros objetivos tan importantes como los que se persiguen y, además, perfectamente compatibles con aquellas.

## II

### M E D I O S

El fomento para la instalación de industrias en el Interior se busca conseguirlo por los siguientes medios:

1. Exoneraciones Impositivas;
2. Bonificaciones Cambiarias; y
3. Tarifas Preferenciales para el Transporte realizado por A. F. E., para el Consumo de Energía Motriz proporcionado por U. T. E. y para el Consumo de Agua suministrada por O. S. E.

El Poder Ejecutivo queda facultado para otorgar estos beneficios hasta por el término de veinte años. Las exoneraciones impositivas están relacionadas con el pago de la Patente de Giro, Impuesto a las Ventas, Impuesto de Timbres y Derechos y Adicionales Aduaneros para la importación de bienes de capital. Las bonificaciones cambiarias sólo son otorgadas en los casos de importación de equipos industriales.

Es evidente, volviendo a lo ya dicho, que los medios utilizados no alcanzan para lograr la desconcentración de Montevideo sino que sólo pueden alentar la instalación de nuevos establecimientos en el Interior de la República. Sin embargo, los medios descriptos son muy parciales y por sí solos insuficientes para provocar un desarrollo industrial tal como lo hemos concebido. Constituyen algunas de las tantas medidas de fomento que sólo atienden a uno de los aspectos del problema: el costo de producción. Pero, en cambio, no se proyecta nada, por ejemplo, sobre posibilidades crediticias. Será necesario incrementar las posibilidades de capitalización, por lo tanto, será necesario adecuar el régimen de créditos con el de fomento industrial.

Esto demuestra, una vez más, que el problema a solucionar carece de autonomía y que sus raíces son más profundas y extensas de lo que parecen en una primera instancia. Por otra parte, los beneficios que otorga la Ley son graduados según una escala establecida en el Artículo 5º que atiende las distancias que separan los respectivos Departamentos del de Montevideo, así, las industrias manufactureras que se instalen en el Departamento de Canelones gozarán sólo de un 30 % de las exoneraciones. En cambio, las correspondientes a los Departamentos de Salto, Rivera y Artigas llegarán al cien por ciento. (100 %).

Fuera de las críticas de orden teórico, político y técnico que expondré en el capítulo relativo a la localización industrial en sus relaciones con el Proyecto, esta graduación, que no obedece a ningún fundamento lógico, produce desniveles en los costos de todos los grupos departamentales forma-

dos y una competencia desigual para industrias que se encuentran separadas entre ellas por corta distancia, pero que están localizadas dentro de límites departamentales diferentes. Tal falla, sin embargo, se amplía con respecto a las industrias de Montevideo que tengan competidoras en el Interior si se recuerda que éstas últimas, con fuerte competencia en Montevideo, pueden lograr las exoneraciones que establece el Proyecto de Ley instalando en su Departamento una actividad cuyos renglones de producción corriente sean los mismos que los de la capitalina. Tal principio lo establece el Artículo 12°; en ese caso, la industria instalada en Montevideo se verá doblemente perjudicada ya que no sólo contará con las exoneraciones del Artículo 2° la nueva industria competidora que se instala, sino también la ya instalada. Ello podría dar lugar a que las competidoras de las industrias montevidéanas puedan crear una "falsa" competencia en su Departamento, beneficiándose con las exoneraciones, lo que haría aún más crítica la situación de las industrias de la Capital que tuvieran actualmente competidoras en el Interior. Ese problema tal vez se pretenda solucionar con la parte final del Artículo 12°, pero si así ocurriese la solución propuesta sería más teórica que real.

Por otro lado, existe incertidumbre en cuanto tiene que ver con los aumentos futuros sobre impuestos, tarifas de consumo y tipos de cambio, que no se puede afirmar si regirán o no, ni por cuanto tiempo, para el caso de las industrias beneficiadas.

Como ya lo dijéramos, los beneficios a otorgarse pueden ser insuficientes para lograr el advenimiento de inversores pero, en cambio, pueden ser suficientes para lograr, con una competencia desigual, que se pueda lesionar al industrial instalado en Montevideo y asegurarse el mercado de consumo. Sin embargo, la verdadera razón para lograr que se realicen inversiones no debiera estar ahí sino en medidas tales como las de ofrecer un límite correcto dentro del cual se le asegure al inversor un beneficio o un interés de su capital invertido. Tal principio (no siempre conducente) puede citarse como una de las tantas medidas gubernamentales de carácter colaborativo. Tampoco el Proyecto de Ley trae alguna norma sobre posibles tarifaciones de precios, ni se establecen disposiciones sobre montos de producción, calidades, perfeccionamiento técnico, etc., como posibles contrapartidas a los beneficios que se otorgan. Los únicos tipos de exigencias que se han proyectado son los relativos a concesiones de los beneficios cuando la industria instalada tenga cierto volumen, medido por la cantidad de obreros y empleados que ocupen (por lo menos 50 personas entre ambos), o por el valor del activo fijo (no menor de \$ 150,000.00). Igual tratamiento se concede a las industrias instaladas que realizan ampliaciones de volumen semejante.

### III

#### UBICACION DEL PROYECTO DENTRO DE UNA POLITICA ECONOMICA GENERAL

Luego de las referencias concretas que acabamos de hacer al contenido del Proyecto de Ley aludido, se facilita su ubicación y alcance dentro de lo que podría llamarse una política económica general de nuestro País.

En primer lugar, el alcance del Proyecto está limitado y, según se expresa en la parte expositiva, tiende a:

1. "Elevar las oportunidades de trabajo en el Interior";
2. "Incrementar las actividades industriales de esa Región" (el Interior del País);
3. "Orientar la instalación de nuevas industrias hacia el Interior del País";
4. "Evitar la enorme y a veces ilógica concentración de las industrias en la Capital, con la secuela de inconvenientes de orden demográfico, económico, urbanístico y aún mismo de la seguridad nacional".
5. "Redistribución lógica y de mejores perspectivas" de las actividades industriales en el Interior del País para lograr "nuestro desarrollo económico".

Fácilmente se deduce lo limitado del alcance del Proyecto. Ataca solamente uno de los tantos y variados problemas que afectan nuestro proceso de "Industrialización" (y no debemos olvidar que los problemas de la industria nacional, considerados en su conjunto, son, a la vez, uno de los tantos problemas económicos del País).

Quien no conociera nuestra realidad podría suponer que el mencionado Proyecto formaría parte de una serie de medidas de fomento planificado de la industrialización nacional, las que a su vez se encontrarían coordinadas con otras más generales que orientaran la totalidad de nuestra política económica. Sin embargo no es así y, con absoluta prescindencia de lo que podría ser una política económica general o, en un campo mucho más reducido, una política de fomento planificado de la industrialización nacional, surge este Proyecto como una medida totalmente autónoma y desconectada. Carecemos de una política económica o, menos ambiciosos, de una política industrial; por lo tanto, es imposible situar dentro de ellas al Proyecto, como si éste fuera una etapa más a cumplir a la que le habría llegado el momento oportuno de su iniciación.

No obstante, a pesar de lo expuesto, podría aún creerse que las medidas proyectadas tienden a solucionar ciertos problemas particulares, por ejemplo, la concentración industrial en los alrededores de la Capital, y las mismas podrían adoptarse con prescindencia de toda otra orientación. Tal criterio sería inexacto: sus repercusiones pueden tener tanta importancia en los demás sectores económicos, incluso en el industrial manufacturero que, antes de llevar a cabo tal empresa, es imprescindible, por lo menos, definirse sobre otros muchos puntos cuya coordinación es de imperiosa necesidad.

#### IV

### EL VERDADERO CONCEPTO DE LA "INDUSTRIALIZACION"

Es este un punto fundamental a definir. Mucho se ha empleado el término "Industrialización" sin precisar su verdadero concepto y más aún, precisándolo en forma equivocada. Generalmente se ha entendido que industrializarse es lograr la proliferación o acumulación de establecimientos industriales. Este concepto erróneo se repite en el proyecto que se analiza cuando en su parte expositiva se dice que se pretende "orientar la instalación de nuevas industrias hacia el Interior del País". Parece ser que, otorgando exoneraciones impositivas, bonificaciones cambiarias y tarifas preferenciales para ciertos consumos, se buscara que toda nueva industria que se instale lo haga en el Interior, en virtud de esos beneficios. En consecuencia, las finalidades serían fomentar la aparición de nuevos establecimientos en forma indiscriminada (acumulación) posibilitando costos más bajos, pero a condición de que sean instaladas en el Interior de la República.

A parte de otras imperfecciones que luego comentaré interesa destacar lo equivocado del concepto fundamental sobre "Industrialización" ya que tal cosa debe entenderse que consiste en lograr todo un sistema nacional industrial, coordinadamente desarrollado y previamente planificado o definido. Un gran número de establecimientos no significa que las necesidades del país se hallen plenamente satisfechas ni que los recursos nacionales hayan sido perfectamente aprovechados, en sentido económico.

Debe existir una complementación mutua entre las diversas industrias para satisfacer todas las necesidades del consumo con la producción nacional y sin sobrepasar las posibilidades del mercado o mercados. Pero el desarrollo coordinado de la industria no sólo debe atender a la satisfacción de todas las necesidades dentro de las posibilidades del mercado, sino a muchos otros fines básicos y secundarios, que trataré en las páginas siguientes y cuya coordinada consideración se hace imprescindible. Así, y solamente a vía de ejemplo, el favorecimiento indiscriminado, con la acumulación con siguiente de establecimientos, no atiende a: los recursos y condiciones particulares del País, el grado de desarrollo y perspectivas de los restantes sectores económicos y sus repercusiones, el orden preferencial en cada industria según el interés general del País, etc.

## ESTUDIOS PREVIOS A LA REALIZACION DE UN PLAN

Había dicho, en un principio, que al tomarse medidas como las del Proyecto de Ley sobre descentralización industrial, era por lo menos necesario definirse sobre varios puntos, en forma previa, a título de sustitución de lo que debería ser una política económica nacional.

Una determinación fundamental es la que tiene relación con el concepto preciso de "Industrialización". Otro punto que necesita definirse tanto como el anterior, es conocer nuestra realidad económica o, cuando menos, nuestra realidad industrial. Una vez en conocimiento de ello podremos comenzar a planear el fomento industrial y, escalonando medidas, cumplir las etapas propuestas. Es probable que ese estudio previo nos ponga en evidencia un estado caótico en el que será necesario comenzar una obra de reestructuración o reorientación, tratando que las modificaciones se vayan produciendo con los menores perjuicios generales, hasta llegar a un nivel de desarrollo a partir del cual podrán hacerse efectivas las medidas tendientes a poner en ejecución un plan de fomento industrial basado en las conclusiones y perspectivas que puedan extraerse.

Estos estudios previos deberán abarcar amplios campos de investigación.

A continuación, y en un todo de acuerdo con los trabajos que anteceden a mi tratamiento, realizaré algunas consideraciones sobre algunos de los campos que debieran abarcar dichos estudios y que considero fundamentales: factores determinantes del proceso de industrialización en nuestro país, problemas relativos a su localización industrial y análisis de su estructura manufacturera.

Los análisis anteriores nos indicarán cuales son los ajustes necesarios en la situación actual y nos evidenciarán cuan variadas son las dificultades que obstaculizan un desarrollo coordinado de nuestra industria. Sólo por vía de ejemplo, ya que esto se comenta solo, digamos que sería inconducente pensar en el fomento industrial cuando las fuentes energéticas fundamentales sean escasas para el momento actual o cuando, sin serlo, pequen por inadecuadas o por desarrollarse lentamente. Teniendo en cuenta la interdependencia de todos los sectores de la actividad económica del país, se conocerá el grado de producción de los demás centros productivos, fundamentalmente el agrícola-ganadero, y se podrá adecuar al industrial. Así como la falta de demanda de materias primas agrícolas para la industria retarda el desarrollo de aquella producción, el fomento del desarrollo industrial hará necesario el fomento del crecimiento del sector agrícola por aumento de la demanda de materias primas y productos alimenticios.

Los análisis anteriores determinarán las exigencias en materia de capacitación, lo cual exigirá tener presente la evolución alcanzada en los centros

destinados a la formación técnica y aprendizaje industrial. Los recursos humanos necesarios para acompañar el fomento industrial deben ser suficientes no sólo en número sino en preparación o capacitación técnica y el fomento en el desarrollo de los centros de enseñanza debe ser paralelo en el ámbito oficial y privado.

Por último, sin pretender abarcar todos los aspectos del problema y solamente en el deseo de destacar lo ineludible de los estudios previos, será imprescindible el conocimiento de nuestras relaciones internacionales (en cuanto tiene que ver con los convenios de intercambio y comercio vigentes y proyectados) para orientarlos según sean la conveniencia de la economía, en general, y de la industria autóctona, en particular. Lo dicho, sumado a toda la política de comercio exterior, forma un sector de enorme importancia y por lo tanto es necesario conocerlo muy bien para coordinarlo adecuadamente con el proceso de industrialización.

Finalmente, dichos análisis deberán ser complementados con el conocimiento total de la legislación nacional vigente relativa a la materia que se estudia. Dentro de este campo interesa saber qué es lo que se ha legislado para favorecer el desarrollo industrial, nacional, regional o departamental, para compararlo con los resultados obtenidos y reaver su orientación general. En este aspecto normativo deberá estudiarse el régimen de tributaciones fiscales, los contralores de precios, las fijaciones de salarios, los organismos técnicos oficiales creados y los regímenes de abastecimientos de materias primas y maquinarias, etc.

El conjunto de análisis previo dará un cabal conocimiento de la realidad nacional y una base cierta para comenzar —recién entonces— la estructuración de un plan de reacondicionamiento y desarrollo posterior.

## VI

### LOS FACTORES DETERMINANTES DEL PROCESO DE INDUSTRIALIZACION Y EL PROYECTO DEL PODER EJECUTIVO

En el 1er. trabajo se expusieron los principales factores que inciden en un proceso de desarrollo del sector secundario. En las páginas siguientes se analizará si los mismos fueron tenidos en cuenta en la formulación del Proyecto de Descentralización Industrial que se comenta.

#### 1. *Los Recursos Naturales de Nuestro País.*

Parece indudable que si se pretende desarrollar las actividades secundarias nacionales debe tenerse muy presente la situación de nuestros recursos naturales. Ello debe ser así porque, en todo desarrollo, debe darse una perfecta correlación entre las exigencias de la industria que se desenvuelve y las fuentes de materia prima que deben abastecerla no solamente con suficiencia sino, también, adecuadamente en el tiempo.

Según se expresó oportunamente, nuestros recursos consisten en carnes, lanas y cueros o en cultivos de tipo industrial. Fuera de ello el resto de las materias primas deben obtenerse en el extranjero por la vía del intercambio de los excedentes que se tengan de esos mismos recursos.

Ello plantea un problema de relación:

- a) Entre la productividad del sector primario y las posibilidades de incrementación del sector agrario ante las exigencias del sector manufacturero y, viceversa, las posibilidades de expansión del sector secundario ante la marcha del sector primario. Dentro de los lineamientos políticamente descados es absolutamente necesario mantener un equilibrio en la evolución y crecimiento de los sectores agrícola e industrial. La relación agro-industrial debe movilizarse con sumo cuidado pues cualquier desequilibrio de estructura que se produzca puede originar graves disturbios económicos, políticos o sociales.
- b) Entre las posibilidades de industrialización y la capacidad para importar. Total o parcialmente nuestra industria necesita del mercado internacional por exigencias que le plantean lo imprescindible de ciertas materias primas o de ciertos materiales o de determinados equipos. Nuestra posibilidad de compra en el extranjero está dada:
  1. Por las disponibilidades que nuestra exportación pueda producir en materia de divisas que, a su vez, pueden ser utilizadas en los mercados de donde se necesita importar aquellos elementos;
  2. por la evolución que señalen los términos de intercambio; la evolución de la relación entre los precios medios de exportación y los

precios medios de importación puede ser favorable o desfavorable. La capacidad de importación depende del juego conjunto de ambos factores que pueden, según los casos, reforzarse o compensarse en sus efectos.

Existen, pues, una relación interna y una relación internacional que tienen que tenerse especialmente presentes en cualquier plan de desarrollo industrial. Parecería que, cuando el Poder Ejecutivo desca emprender una política industrial tan importante, sintetizada en los siguientes objetivos estampados en el Mensaje,

1. Incrementar las actividades industriales en el Interior del País.
2. Orientar la instalación de nuevas industrias en el Interior del País.
3. Redistribuir las actividades industriales en el Interior del País para lograr un mejor desarrollo económico nacional.
4. Evitar la concentración industrial en la Capital, con todas sus consecuencias, e
5. incrementar el trabajo en el Interior del País,

la actitud a seguir, de acuerdo con los lineamientos clásicos en esta materia, podría ser:

1. Determinar el plan de producción industrial. Para poder incrementar, orientar, redistribuir actividades industriales y crear nuevas fuentes de trabajo o evitar la concentración industrial, es necesario tener un conocimiento lo más completo posible de nuestra producción actual, su situación y sus posibilidades. Deben plantearse las diferentes alternativas industriales, ordenarlas y de acuerdo con una escala de prioridades en función del tiempo, determinarse las etapas de su posible cumplimiento. La estimación de la producción industrial del País debe abarcar la totalidad del mismo diferenciando claramente la que se refiere a bienes de producción o de inversión de las referentes a la producción corriente, así como la producción que quedará a cargo de las empresas privadas de aquella que llevará a cabo el Estado.
2. Lo anterior nos planteará exigencias en materia de recursos o factores. Por ello es que el segundo paso debería ser levantar el inventario de recursos, disponibles o potencialmente disponibles, obtenibles en el País o por intercambio internacional.
3. Lo expuesto impone forzosamente la formulación de un plan de exportaciones y de importaciones y
4. un conjunto de medidas de política económica para obtener el cumplimiento de cada una de las etapas anteriores.

Ahora bien, el Proyecto de Descentralización Industrial que se analiza, en esta parte, pretende incrementar, orientar, redistribuir actividades in-

dustriales, o evitar concentraciones industriales, o incrementar el trabajo nacional en materia manufacturera, sin conocer las exactas posibilidades y situación de la industria nacional, sin conocer los recursos que pueden ser provistos por la economía nacional y aquellos que deben ser logrados en el mercado internacional, y sin analizar las exigencias que pueden plantearse en materia de importación ni, por lo tanto, las repercusiones que se pueden originar sobre nuestras reservas internacionales o sobre nuestra capacidad de compra exterior o sobre los términos de intercambio.

No existe un plan —en el caso un plan industrial— que tienda a orientar el trabajo, el capital o la técnica hacia los sectores más convenientes y necesarios sino, solamente, un conjunto de medidas de política económica, parcialmente propias para cumplir con las diversas etapas de un plan que no se ha proyectado.

## 2. *El Crecimiento de la Población en Nuestro País.*

En el trabajo 1º se expuso que el problema del desarrollo industrial no podía plantearse separadamente del problema de la población:

- a) Porque esta abastece de brazos al mercado de trabajo y
- b) porque, a la vez, es un demandante de la producción nacional.

Basado en lo anterior, es absolutamente imposible proyectar un plan de industrialización sin analizar las posibles repercusiones en la población o los impactos provenientes de ella. Por ejemplo, hoy se reconoce uniformemente, sin ninguna duda, que el desarrollo industrial debe cumplir la importante misión de dar trabajo a la población desocupada proveniente de dos conductos:

- 1. Del crecimiento vegetativo. En nuestro País, el mismo se estima en treinta mil personas anuales, cifra importante para nuestro pequeño mercado;
- 2. la mano de obra que queda liberada por la introducción del progreso técnico, fundamentalmente en los sectores primarios.

Pero estas absorciones pueden ser solamente una parte de las necesidades de mano de obra del desarrollo industrial o, en cambio, pueden exceder las exigencias de este último. En el primer caso pueden imponer migraciones de carácter extranjero o interno, es decir, exigir no solamente la apertura de nuestras fronteras ante ciertas inmigraciones especializadas sino también ciertos desplazamientos dentro de nuestro propio País de sectores desocupados. En cambio, en el caso de que el desarrollo industrial no pueda absorber la fuente de desocupación, puede recurrirse solamente, y en forma parcial, al segundo tipo de migraciones.

Por otra parte, para poder disponer las medidas necesarias para el

traslado interno en nuestro País de acuerdo con las exigencias y necesidades de la industria, es necesario saber, también, cómo se distribuye la población trabajadora ocupada y desocupada, por edades y capacidades.

Todo lo anterior, además, implica una reestructuración de la ocupación puesto que esta debe marchar acorde, en su cantidad y en su eficiencia, con las exigencias del desarrollo industrial. Siendo éste una función del capital disponible, puede afirmarse que la reestructuración de la ocupación depende, también en gran parte, de la marcha de las inversiones. Es indispensable, por lo tanto, ligar los problemas de desarrollo industrial, de población, de ocupación y de inversiones.

El proyecto que se comenta no vincula, en ningún momento, el problema del desarrollo industrial al problema demográfico en una forma definida.:

- a) No se sabe si se podrá absorber totalmente a los que buscan ocupación porque no se ha analizado a cuanto asciende dicha masa, ni de donde proviene; solamente se pretende elevar las oportunidades de trabajo en el Interior sin saber dónde, en qué magnitud, en qué especialización, etc.
- b) Al no tener noción del volumen que puede abarcar el Plan de Industrialización ni, por lo tanto, de las exigencias en materia de ocupación, nada se planea en cuanto tiene relación con inmigración externa ni en cuanto se refiere a traslado dentro de nuestro País.
- c) Se ignoran las exigencias en lo referente a capital disponible e inversiones y, en consecuencia, en lo que tiene atinencia con las necesidades y exigencias de mano de obra capacitada.

En conclusión, que el Proyecto no solamente ignora las vinculaciones entre desarrollo de las actividades secundarias y población, sino que ni siquiera se preocupa de aspectos parciales tales como las incidencias del desenvolvimiento industrial sobre la ocupación o, a la inversa, las posibilidades de que nuestros trabajadores, en su capacitación y en su número puedan o no permitir la expansión manufacturera.

### 3. *La Formación de Capital en el Uruguay.*

Cualquier Plan de extensión industrial, en nuestro País, chocará siempre con un obstáculo muy importante cual es la financiación del mismo. Aunque se hayan llevado a cabo con toda perfección las etapas principales de un Plan económico, es decir, planeación de los lineamientos del Proyecto de Producción, realización del inventario de los recursos nacionales disponibles y formulación del Plan de Compras y Ventas en el extranjero, aunque se hayan discutido los fines y medios en sus aspectos de compatibilidad, adecuación, homogeneidad y economicidad, todo ello será inútil, prácticamente, si no se resuelve el problema de la financiación.

Los recursos pueden provenir del ahorro nacional o del ahorro extranjero.

¿Está nuestro País en condiciones de recurrir al ahorro nacional? La formación de ahorro nacional es muy pequeña para las exigencias de nuestro desarrollo económico. Lo que es más grave, sin embargo, es que no existe acuerdo, coordinación, unidad, entre las distintas ramas de las políticas particulares que den confianza y seguridad a los ahorristas de que les conviene invertir sus pocos ahorros en la industria y en el comercio. Al hallarse desconectados lo monetario, lo fiscal y lo financiero, al despreocuparse de los efectos de las distintas políticas que aparentando bondad en sus fines redundan, sin embargo, en elevaciones de precios, depreciaciones monetarias internas y desvalorizaciones en nuestro signo en el mercado de cambios, los ahorros, en vez de dirigirse u orientarse a las actividades productivas, se encauzan —como ya se expuso—

- a) hacia inversiones inmobiliarias o de lujo que, por lo menos, mantienen los valores e incluso los acrecientan;
- b) hacia actividades especulativas en lugar de dirigirlos a las actividades estables de la industria y del comercio, propias para proveer de mayor cantidad de bienes y servicios por la vía normal de la producción y del intercambio;
- c) hacia actividades que representan un menor riesgo que las industriales. En efecto, los riesgos a correr ante la inversión en capital técnico muy importante son muy elevados.

Todo lo anteriormente expuesto, que no configura más que algunos aspectos del problema de la escasa inversión en actividades industriales en nuestro País, exige una reacción en los objetivos, medios y procedimientos del accionar público a través de las diversas políticas.

Por ello es que aparenta ineludible que cualquier Plan de expansión industrial tenga que incluir algún capítulo tendiente a dar homogeneidad y unidad a las diversas políticas para que se tenga seguridad y confianza en nuestra industria y en nuestro comercio y, por ende, en las inversiones que en los mismos se realicen así como que se sigan rutas que traten de no caer ni en la depreciación interna ni en la desvalorización exterior.

En materia monetaria no se plantea ninguna posibilidad de reacción. Ni siquiera se plantean las exigidas reformas en lo atinente a préstamos a corto y a largo plazo, institutos especializados para la absorción y encauce de los ahorros en esos mismos sectores o, lo que es fundamental, en lo que tiene referencia con la selección del crédito.

En cuanto se refiere a los aspectos bancarios vinculados con la provisión de fondos que exigirá cualquier expansión industrial, tampoco hay pronunciamiento alguno en el Proyecto que se comenta. Lo mismo en lo que respecta a cambios (excepto una referencia muy breve a un punto muy pe-

queño dentro de los problemas cambiarios que se debe tener presente acarreará una expansión industrial: el Artículo 6º del Proyecto).

Lo mismo ocurre en materia fiscal. Se recurre a algunas exoneraciones impositivas, en general de poca importancia, olvidándose que un Plan industrial debe ir acompañado de toda una política fiscal. Incluso, si se entendió que ello era muy ambicioso, pudo y debió recurrirse a otros elementos de política fiscal de mayor entidad y que eliminaran los verdaderos obstáculos que se oponen al incremento de las inversiones manufactureras: exoneraciones de las ganancias industriales destinadas a reinversión, absorción de parte de los riesgos o seguridad de que, durante un tiempo, no excederán determinados límites o que el monto de las cargas fiscales no inflará los costos, para lo cual se le asegura que no sobrepasará determinado por ciento del costo de producción o de utilidad bruta, etc.

Por otra parte, a mi juicio, lo anterior impone una reestructuración sustancial de la política financiera seguida, especialmente en los últimos años. El escaso ahorro que se atreve a dirigirse a los papeles públicos, no puede continuar siendo dirigido a la absorción de déficit fiscales del presupuesto ordinario. Se impone una reestructuración de métodos, de procedimientos, de formas de actuar, incluso se exige el establecimiento de un orden de prioridades para obtener una mejor distribución de los escasos ahorros en tre los distintos empleos productivos que lo necesitan. Pero para ello no basta con delinear principios, es necesario que las autoridades den el ejemplo de que quieren someterse a ciertas normas, es necesario que trasmitan a los empresarios, a los trabajadores y a los capitalistas, la seguridad de que se desean hacer las cosas de la mejor forma posible: el campo ideal para efectuar esa demostración es el de la política financiera estatal. Deben eliminarse los déficit, deben ajustarse los gastos a las reales posibilidades de la economía nacional, aceptándose los mismos por su repercusión y necesidad económica, deben racionalizarse los gastos y los recursos tanto en su selección, como en su percepción o en su pago, y así sucesivamente.

A mi entender ese es el verdadero camino ya que no podemos pensar en la venida del ahorro extranjero a nuestro país. Las políticas monetarias y financieras seguidas hasta el presente han ido desestimulando su llegada y pasarán algunos años, si nos decidimos a ordenarnos internamente, antes de que vuelva a tener confianza suficiente como para entablar una corriente de capital hacia nuestro País del volumen que regularmente necesita nuestra economía en desarrollo.

No debemos olvidar, finalmente, que el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento muy poco es lo que puede ayudarnos y que, en cuanto a la Corporación Financiera Internacional aún no ha comenzado prácticamente a actuar y con seguridad cuando lo haga plenamente, será muy escasa la ayuda que podrá proporcionarnos.

Dependemos, fundamentalmente, de nosotros mismos. Sin embargo,

en este capítulo en el que he tratado de plantear en forma muy somera su importancia, el Proyecto del Poder Ejecutivo nada dice, excepto dos referencias, de escasa importancia económica, planteadas en los artículos 2º y 6º.

4. *La Formación de la Mano de Obra y la Dirección Industrial en el Uruguay.*

Un Proyecto de Descentralización Industrial que se propone:

- a) Evitar —no disminuir sino evitar— la concentración industrial en la Capital;
- b) incrementar las actividades industriales en el Interior de la República;
- c) redistribuir las actividades industriales para un mejor desarrollo económico;
- d) orientar la instalación de las nuevas industrias.

Con la suprema finalidad de elevar las oportunidades de trabajo en el Interior del País, constituye una tentativa de reestructuración industrial, comercial, agraria, demográfica, técnica, institucional, etc. Las repercusiones de dicha tentativa, en el eventual caso de llevarse a cabo, serán muy grandes y muy extendidas. Parecería, pues, a todas luces imprescindible, para poder lanzar una iniciativa de tal tipo, contar con una serie de elementos sin los cuales no se podrá actuar acertadamente. Veamos algunos de esos elementos que considero primordiales para poder plantear un Proyecto de las dimensiones del que nos ocupa.

a) *Conocimiento de como se distribuye la población.*

Es absolutamente necesario, también, tener noción de la cantidad y distribución de los trabajadores calificados, semi-calificados o no calificados con que se cuenta, a efectos de poder operar con conocimiento de causa en la ayuda de los traslados que, ineludiblemente, se operarán ante la actuación de un Plan como el que se comenta.

No debe olvidarse que no basta impulsar el desarrollo de determinado sector (en el caso del sector llamado secundario o manufacturero). Es necesario preveer, además de las nuevas exigencias que demandará dicho sector ante las modificaciones, lo que es muy importante, la preparación de las condiciones y del número de trabajadores que exigirá concomitantemente el desarrollo de las actividades terciarias (es decir, el incremento que se operará en el comercio, en los transportes, en las actividades bancarias, de seguros y servicios personales). Debe tenerse presente, también, que la introducción del progreso técnico en la agricultura, conjuntamente con el desarrollo de la actividad manufacturera, aumenta la proporción de los trabajadores

dependientes y reduce el número de los empresarios y trabajadores independientes, todos ellos elementos que serán absorbidos por el incremento de los servicios personales, de la banca, del comercio, de los transportes y de los seguros. Pero estas absorciones están acompañadas, a su vez, de una gradual eliminación de los trabajadores no calificados mientras se desenvuelve la importancia de los calificados y semi-calificados.

Todo lo anterior indica la necesidad de actuar con sumo cuidado. Impulsar el desarrollo industrial, redistribuir, desconcentrar, etc., significan reestructurar lo actualmente vigente. Ello impondrá modificaciones en las demandas y ofertas de trabajo, de capital y de técnica, en la capacitación de los llamados a desempeñar las nuevas tareas, en readaptación de los expulsados, exigirá traslados de mano de obra y recursos materiales entre diversos puntos de la República o entre distintas industrias o comercios, etc.

Puede imponer tales modificaciones que cambie sustancialmente —por lo menos en algunos sectores— las actuales formas de vida, de producción o de comercialización. Y todo ello repercutirá, en definitiva, sobre la población, especialmente la trabajadora. Como la masa de trabajo disponible en las varias ocupaciones no está, como en el caso de la producción de bienes de capital, determinada por el rédito futuro que se espera, pueden producirse escaseses de mano de obra en ciertas industrias, o excesos de ofertas en otras, que evidenciarán una mala distribución que puede durar períodos muy extensos con las consiguientes repercusiones desfavorables sobre la armonía con que deben marchar los diversos sectores integrantes de la producción, del transporte y de la comercialización.

Es necesario, pues, conocer —por lo menos lo indispensable— sobre la distribución de la población por ocupaciones, por industrias, por mercados de trabajo, por calificaciones, etc., para poder planear adecuadamente las medidas complementarias que puedan exigir o bien los traslados que ineludiblemente se plantarán entre distintos puntos de la República o entre diversos sectores de producción, o bien la puesta a disposición de los interesados de las medidas exigidas para elevar su capacitación a las alturas impuestas por el desarrollo industrial y/o las nuevas condiciones exigidas por el desplazamiento de los sectores secundarios —o primario en su caso— a las actividades terciarias (servicios).

b) *Conocimiento de la eficiencia productiva de la población.*

Para un plan de desarrollo industrial es sumamente importante conocer la masa disponible de trabajo en los diversos aspectos que se han expuesto en el apartado anterior. Pero la masa disponible de po-

blación no solamente depende del crecimiento vegetativo, de la edad laborable y del exceso de inmigración sobre emigración, sino que también depende, fundamentalmente, de la eficiencia o capacidad productiva de sus integrantes.

Desde luego que hay causas que influyen en general sobre la eficiencia productiva de la población tales como las condiciones naturales físicas y espirituales que dependen primordialmente de la raza, la alimentación, el clima, y otras ya no tan directamente vinculadas a la acción que pueda promover el Estado. Pero existen también múltiples causas determinantes de la eficiencia productiva industrial de los trabajadores, tales como la educación y la instrucción, en las cuales es muy importante la responsabilidad estatal. Ahora bien, es evidente que si el Gobierno propone un Plan como el que motiva este análisis, debe proveer a las repercusiones en materia de educación e instrucción, por ejemplo, y en tal virtud plantear soluciones tomando las disposiciones que sean necesarias al efecto.

Ello obliga a extender la facilidad de capacitación a efectos de poder paliar las dificultades, por ejemplo, de obtención de obreros altamente capacitados, de capataces y supervisores industriales o de empresarios o productores industriales que tengan preparación adecuada para planear y lanzar industrias, a través de organismos especiales de asesoramiento en la preparación y formación de personal superior tanto para las fábricas como para la administración de las empresas.

c) *Conocimiento de la movilidad y desplazamiento del trabajo.*

Por movilidad de trabajo se debe entender la variación, dentro de un período, que sufre la mano de obra relativa a una industria, ocupación, mercado de trabajo o empresa. Constituye, pues, la suma algebraica de las incorporaciones y de las separaciones (voluntarias —jubilaciones, matrimonios, traslados a otras empresas, explotaciones o industrias—; fuerza mayor —enfermedad o muerte—; incapacidad o desocupación temporal por causas de índole económica).

Desde luego que la movilidad es diversa según las industrias, los mercados, las ocupaciones, los períodos cíclicos, las regiones, las dimensiones de las empresas, etc. Incluso depende de la eficiencia productiva de la población trabajadora. En este sentido deben crearse las condiciones para que la movilidad del trabajo armonice las exigencias que impone el lógico afán de progreso de los trabajadores y el interés de la economía nacional que desea evitar costos y despilfarros inútiles de esfuerzos (pérdidas de tiempo para instruir a los nuevos trabajadores, disminución de la eficiencia por la sustitución de los trabajadores

mientras el sustituto se capacita o mientras se selecciona el más adecuado, etc.).

A su vez es necesario planear los medios exigidos para que se creen las condiciones que faciliten los desplazamientos entre las industrias, las ocupaciones, los mercados, etc., cuando los intereses de la economía nacional y aún de los individuos y/o familias, superen las pérdidas a que acabo de referirme. Es necesario no solamente crear atractivos para los desplazamientos sino disponer medios para que los mismos tengan un costo mínimo; en muchas ocasiones no juegan solamente factores afectivos o relacionados con la inercia para impedir el desplazamiento sino que pueden actuar las erogaciones excesivas a que se somete al trabajador y a su familia tanto en materia de transportes como de vivienda y alhajamiento.

d) *Conocimiento de la política del trabajo.*

La política laboral perseguida por los trabajadores puede tener muchos efectos sobre la masa de trabajo disponible. Entre ellos interesan fundamentalmente dos:

1. Puede originar un aumento o una disminución del número de prestaciones físicas de trabajo (horas o número de unidades efectuadas por hora) por parte de un sector laboral cuyos componentes integran un número fijo;
2. puede originar un aumento o una disminución del número de trabajadores componentes del grupo mismo (a igualdad de horas o de número de unidades efectuadas por hora y por día por cada trabajador).

Es necesario, por lo tanto, tener conocimiento pleno de la política que sigan los trabajadores puesto que cada vez que varíe la política laboral, variará la masa de trabajo disponible.

Lo mismo puede afirmarse para la política que en materia laboral siga el Estado ya que puede influir en la duración y en el número de jornadas de trabajo, en la regulación de la edad y tarea de los trabajadores, en la exigencia del retiro al llegar a determinada edad, en la creación de grupos más o menos abiertos de trabajadores, en las condiciones, mínimos y límites de salarios, etc.

Es absolutamente necesario pues que, si se desea llevar adelante un plan como el esbozado por el Ministerio de Industrias y Trabajo, se tengan ideas claras en materias de política del trabajo y se prevean las posibles consecuencias que en la misma puedan tener los aspectos impuestos en los capítulos o apartados anteriores así como los posibles

y previsible cambios que la referida política pueda tener al desenvolverse un Plan como el proyectado.

En definitiva, y en cuanto respecta a este Capítulo sobre formación de la mano de obra y la dirección industrial en el Uruguay, concluyo que:

- 1º El Plan es muy ambicioso pues aspira a evitar la concentración industrial, a incrementar las actividades manufactureras y a redistribuirlas para un mejor desarrollo económico en la búsqueda de levantar las oportunidades de trabajo.
- 2º Para alcanzar aquellos propósitos, ineludiblemente se impondrá a la economía nacional, en un plazo más o menos largo, una reestructuración en cuanto tiene relación con la producción, el comercio, los transportes, la banca, los seguros, la acumulación de capital, la capacitación de los trabajadores, la ubicación de las poblaciones, etc.
- 3º Lo anterior exigirá que, por los organismos públicos competentes, se planeen y resuelvan (ya sea directamente por el Estado o creando las condiciones adecuadas para que actúe la iniciativa privada) los problemas que se presentarán en materia de transportes, vivienda, enseñanza, capacitación profesional, etc.
- 4º Ello impone que el Plan inicial de Descentralización prevea y tienda a solucionar una serie de problemas que tienen relación con la distribución de la población, con la eficiencia productiva de la misma, con la movilidad y desplazamiento de los trabajadores y sus familias y, finalmente, con la política laboral seguida por los distintos sindicatos y por los propios poderes públicos.

Lamentablemente, sobre estos aspectos tan importantes, —que de no resolverse adecuadamente pueden oponerse al logro de las aspiraciones del Proyecto— nada dice la iniciativa. Es un defecto muy importante del Plan, que aparentemente, señala un estudio superficial del problema que se ha pretendido resolver.

##### 5. *Técnica de Producción.*

También, como se expuso en la parte a cargo del Cr. Israel Wonssewer, es fundamental, en materia de implantación y desarrollo industrial, el análisis minucioso de las dimensiones que deben tener las empresas que se proyecta instalar. En efecto, es necesario resolver con toda precisión si el mercado exige y/o posibilita la existencia de una gran unidad productiva o de varias básicas. Podría ocurrir que existiera conveniencia en que los equipos se proyectaran para una producción grande, en cuyo caso una sola planta podría alcanzar. En tal situación deberían proyectarse medidas para

que, sin perjuicio de la demostración al máximo de que se ha defendido el interés nacional, se evitaren nuevas inversiones en el mismo sector atraídas por una producción aparentemente rentable para una sola empresa pero que no lo es para varias actuando simultáneamente.

Ello implica, a la vez que evitar duplicaciones inútiles en inversiones que luego serán en gran parte improductivas, impedir el planteamiento de problemas de orden social y financiero, así como la posibilidad de orientar dichos capitales hacia otras producciones que signifiquen creación de mayores ingresos para la economía nacional.

Como se desarrolla en la primera parte de este trabajo, conviene mucho más asegurar a las empresas un volumen de producción óptima, acorde con las posibilidades de la demanda nacional, que utilizar parcialmente y a elevado costo todas las posibilidades de la técnica moderna.

Si el planteamiento anterior es correcto, debo concluir que es necesario crear algunas agencias gubernamentales especializadas para asesorar en el desarrollo del proceso de industrialización, así como con facultades suficientes para aconsejar al particular la detención de ciertas inversiones o la conveniencia de su desvío hacia sectores de la economía nacional.

## 6. *La Insuficiencia del Mercado Interno.*

En el Capítulo I se expusieron los factores fundamentales que determinan la insuficiencia de la demanda interna.

Son:

1. El reducido volumen de nuestra población y de nuestro territorio. La pequeñez obliga a planear la producción en forma tal que hace imposible la utilización de todos los adelantos que provee la técnica actual;
2. el ingreso de la mayor parte de la población es bajo;
3. por otra parte, la demanda se ve comprimida por ser reducida la población que puede transformarse en consumidora y porque ésta tiene pocas posibilidades de compra al tener un ingreso bajo. Esto dificulta el progreso industrial:
  - a) porque limita el proceso de división del trabajo y de standarización;
  - b) porque limita la posibilidad de utilización de los equipos más adelantados diseñados para los grandes centros industriales;
  - c) porque de esta manera se elevan los costos y pierde eficiencia la utilización de los distintos factores, especialmente, el capital que es muy escaso;
  - d) porque no se asegura a la industria estabilidad y desarrollo progresivo y, por lo tanto, no se atrae a los capitalistas.

Tal como se expuso en aquel capítulo la salida para estos problemas está en la expansión del mercado interno. Ello es posible a través de diversas soluciones entre las cuales me parecen las más adecuadas:

- a) El desarrollo armónico de todos los sectores de la actividad nacional. Un desarrollo en esas condiciones incrementaría el ingreso real per cápita y crearía una demanda nueva mediante la cual se posibilitaría el consumo de artículos manufacturados por parte de los sectores de ingresos reducidos.

El Proyecto que se comenta sigue una técnica completamente diversa. Pretende levantar las oportunidades de trabajo y, por lo tanto, de ingreso, pero a ciegas, desconectadamente, sin unidad. No hay una tentativa de armonizar las distintas producciones y los distintos servicios del País para lograr todas las ventajas de las economías internas y externas de un Plan de tal naturaleza y poder conseguir así mayores bienes y servicios y mayores ingresos para la población.

El Proyecto de Descentralización Industrial no es sino una tentativa aislada, dispersa, que evidencia, una vez más, los males de nuestra administración, en la cual los ministerios, el Consejo Nacional de Gobierno y el Parlamento aparecen como instituciones desconectadas y desconocidas entre sí. Lo menos que debió hacerse al plantearse un Plan como el que motiva este comentario, fue acordar las actividades de las industrias manufactureras con las de las agrarias, con las de la construcción, con las de las obras públicas, etc. Sin embargo, surge como un Proyecto de un Ministerio sin tener para nada en cuenta las actividades que desarrollan los otros Ministerios o el Parlamento, que tiene a estudio varios proyectos tendientes a reactivar la economía nacional.

- b) La expansión del mercado mediante la incrementación de las ventas al extranjero. Es este un aspecto al que deben concurrir todos los esfuerzos públicos: fiscales, financieros, monetarios, crediticios, cambiarios, de salarios, etc.

Es necesario crear confianza:

1. En los productores, originando las condiciones adecuadas al desenvolvimiento de una libertad en materia de producción acorde con las exigencias impuestas por la defensa de los intereses generales;
2. en los trabajadores, creando las condiciones y medios que aseguren una remuneración adecuada a las actividades de dirección,

- de organización, de ejecución y de redistribución, equitativas, mediante una política fiscal racional;
3. en la población consumidora en general, creando condiciones de confianza y seguridad en el funcionamiento del sistema monetario de manera que impida las redistribuciones que puedan producirse en los niveles de ingresos por depreciaciones o devaluaciones de los medios de pago. Todo ello debe lograrse mediante la aplicación de una sana política monetaria.

Política de producción, política fiscal, política monetaria, constituyen el trípede mínimo y básico sobre el cual se debe plantear la actuación pública a efectos de iniciar una política que pretenda incrementar las ventas. Debe comenzarse por infundir confianza a los empresarios en general, especialmente a los productores, a los asalariados y a los consumidores. Todo ello debe ser complementado con el análisis y adopción de medidas tendientes a reforzar dichas posiciones:

- a) En el mercado interno recurriendo a una política demográfica adecuada (que pueda salvar los obstáculos que presenta una población escasa o mal distribuída) o a una política de capacitación, que elimine los problemas que expuse en un capítulo anterior en materia de preparación para el desempeño de tareas que se exigen sean cada vez más especializadas;
- b) en el mercado internacional, recurriendo a una política comercial y cambiaria acorde con las exigencias de nuestro mercado que impone una ampliación de sus fronteras económicas. Deben lograrse acuerdos regionales que posibiliten ampliar el intercambio entre grupos de países. Ello constituirá, por otra parte, una de las formas de combatir la competencia que siempre nos harán los países altamente industrializados.

En el Proyecto, sin embargo, nada se dice respecto de una armónica coordinación de los esfuerzos gubernamentales y parlamentarios en materia de producción, de retribuciones, de política fiscal y monetaria, para lograr una por lo menos decorosa distribución del producto nacional y una aceptable estabilidad en el valor de los medios de pago. Menos se dice aún respecto de las vinculaciones con las medidas que deberían tomarse en el campo demográfico y en el sector de los tratados comerciales.

En este sentido es evidente que el Proyecto no solamente es incompleto sino que incluso, en la forma que está planteado, puede crear escases y "embotellamientos" que, en definitiva, actúen en sentido opuesto al propuesto.

## VII

### LA INTERVENCION ESTATAL EN EL PROCESO DE INDUSTRIALIZACION Y EL PROYECTO DEL PODER EJECUTIVO

Es evidente que si —como se expuso oportunamente el Estado acepta como finalidad de su política económica la del desarrollo y, en especial, la del desarrollo del sector secundario, las distintas manifestaciones de la referida política económica deben acordar con ese objetivo fundamental. Veamos más detenidamente cada una de las principales manifestaciones de dicha política económica en sus rasgos más generales vinculados con la afirmación anterior.

#### 1. *La Política Fiscal.*

De acuerdo con el objetivo general la misma debe perseguir:

- a) El Fomento de las actividades industriales;
- b) el aumento de las inversiones productivas;
- c) el incremento de la productividad física por hora hombre, y
- d) la concentración de los capitales con vistas a lograr los fines anteriormente expuestos.

El fomento de las actividades industriales generalmente se ha perseguido a través de las diversas disposiciones fiscales pero, la multitud de disposiciones, muchas veces contradictorias, incompatibles, heterogéneas e incluso, faltas de economicidad, han llevado a disminuir y a anular los fines buscados.

El aumento de las inversiones productivas siempre se ha deseado pero, en la práctica, ello no ha pasado de ser un deseo porque —en cuanto se refiere a la política fiscal— el predominio de los gravámenes indirectos, múltiple, complejos y rígidos, ha obstaculizado y gravado las inversiones productivas mientras ha favorecido las improductivas e, incluso, las especulativas.

En la búsqueda del incremento de la productividad física se ha hablado mucho pero, cuando la política fiscal tuvo que desempeñar alguna tarea al respecto, lo ha hecho en sentido contrario a lo expuesto. Recordaremos, al respecto, dos hechos a vía de ejemplo:

- a) La Ley N° 10.597, de 28 de diciembre de 1944, que creó el Impuesto a las Ganancias Elevadas, disponía que todo beneficio que se destinase a la ampliación de equipos productivos sería exonerado del gravamen. Los empresarios se acogieron inmediata-

mente a tal exención por cantidades muy importantes con lo que redujeron grandemente el producido del impuesto, el cual, sin embargo, se mantuvo por encima de las cifras previstas.

Sin embargo, nuestro legislador, olvidando que de acuerdo con los términos de la Ley no bastaba acogerse a la ampliación de equipo sino que había que explotarlo, había que hacerlo funcionar, había que crear trabajo, bienes y servicios, en 1946 lo restringió de tal manera que, prácticamente, perdió todos sus efectos beneficiosos.

Este ejemplo demuestra como se imponen las necesidades de mayores recursos fiscales a los intereses de la economía nacional. Esta reclamaba y reclama estímulos para las reinversiones. Las necesidades fiscales determinaron lo contrario.

- b) Cuando se redactaron las bases de la Ley anterior se planteó la necesidad de un pronunciamiento sobre la forma en que se computarían las amortizaciones a los efectos fiscales. Ante el hecho de que la ley original regiría solamente durante tres ejercicios, se aceptó un sistema simple de amortizaciones sobre costos de origen. Pero luego, la ley se transformó en permanente y, ante el ascenso pronunciado de los precios, por razones nacionales e internacionales, tal sistema de amortizaciones clama por su sustitución por otro más técnico, más racional, más justo y más en consonancia con los objetivos que puede perseguir una sociedad en progreso: por el sistema de costo de reposición.

Sin embargo todas las tentativas realizadas hasta el presente, a pesar de encontrar buen ambiente en su iniciación, han fracasado porque se han opuesto las exigencias fiscales en materia de recursos impidiendo la desgravación de utilidades injustamente gravadas porque son ficticias.

Ambas medidas, estimularían la ampliación de los equipos y la sustitución de los mismos por otros más adelantados. Ello posibilitaría el incremento de la productividad física en general y, en definitiva, del nivel de vida y de ingresos de la comunidad. Sin embargo, la política fiscal no lo ha querido hasta el presente.

Finalmente, en lo que tiene relación con la facilitación de la concentración de capital con vista a posibilitar impulso a la industrialización, ya he tenido oportunidad de referirme a algunos aspectos en páginas anteriores. No obstante, en esta parte, cabe recordar que una de las formas más adecuadas para lograr los capitales que exige el desarrollo industrial está constituida por la sociedad anónima, la cual permite la obtención de los mismos a través de la recolección de pequeños montos individuales.

Sin embargo, olvidando las repercusiones que en materia económica pueden tener a través de la financiación de nuevas empresas y actividades, tal vez por las facilidades de contralor que las mismas revisten, nuestra política impositiva se ha enseñado en los últimos años con este tipo de sociedad al extremo de que ya es una forma de sociedad cuya constitución plantea un costo elevado.

Nuestra política fiscal general no se caracteriza pues por su fomento a las actividades industriales, ni su tendencia a facilitar las inversiones productivas. Su técnica está dada por gravámenes indirectos, complejos y rígidos que asientan su peso sobre las actividades productivas mientras que facilitan las especulativas y las improductivas. Es un sistema regresivo, que reduce la demanda, y por lo tanto, el mercado nacional. En definitiva, contraria al proceso de desarrollo industrial. Además, finalmente, al no tener elasticidad por la falta de impuestos sobre los ingresos personales, obliga a continuas creaciones o modificaciones tributarias que no aseguran la estabilidad (en la parte que en los costos corresponde a las cargas sociales) ni infunde la confianza necesaria para que el productor se convenza de que se está siguiendo una política de desarrollo económico en general y de desarrollo industrial en particular.

El Proyecto del Ministerio de Industrias y Trabajo, tal como se expuso oportunamente, propone ciertas exoneraciones impositivas, ciertas modificaciones cambiarias y determinadas concesiones en materia de tarifas especiales. En ningún momento se pretende plantear una política fiscal que, racionalmente, persiga fomentar las actividades industriales o aumentar las inversiones productivas o incrementar la productividad física coordinando la totalidad de las políticas o, si esto pareciera demasiado ambicioso, iniciando los primeros pasos para alcanzarla. Solamente se proponen algunos beneficios aislados sin preocuparse de saber si son suficientes para lograr el objetivo perseguido, si son adecuados al medio, si son compatibles con los otros aspectos de la política económica general, si no redundarán, en cambio, en desocupaciones, etc.

Finalmente, el Proyecto olvida que los incentivos impositivos, si bien pueden ser importantes, salvo muy raras excepciones, no determinan por sí solos el desarrollo industrial. Su importancia radica, fundamentalmente, en coadyuvar con otras medidas para alcanzar la meta de un incremento en el sector manufacturero. Es sólo una ayuda que debe coordinarse con las demás políticas. Sin embargo, el Proyecto parece entender lo contrario puesto que radica la esperanza de conseguir fundamentalmente, por exoneraciones impositivas, (puesto que las bonificaciones cambiarias son especiales y de menor entidad y las

tarifas se refieren concretamente al agua, a la luz y al transporte) nada menos que:

- incrementar las actividades industriales;
- redistribuir las mismas;
- evitar la concentración industrial y
- orientar la instalación de las nuevas industrias.

## 2. *La Política Financiera.*

En materia de gastos públicos parecería necesario recordar que el Proyecto debería tener algunas disposiciones o, por lo menos referirse a las correspondientes de otro proyecto especialmente preparado al efecto o, en último caso, debería acordarse con una política general que coadyuvara al logro de los mismos fines.

En efecto, es muy posible que —en el supuesto de que ocurriera lo que pretende el Ministerio de Industrias y Trabajo— nuestras autoridades nacionales y/o departamentales deban realizar una serie de obras en el orden vial, ferroviario, fluvial o en materia de saneamiento, energía, transporte, etc. Todo ello impondrá una corriente de gastos públicos, nacionales y/o departamentales que debe ser previsto con la suficiente antelación para no retrasar el desarrollo que se pretende alcanzar.

Pero, al mismo tiempo que ocurrirá lo expuesto, en el campo de los gastos específicamente relacionados con el desarrollo industrial, las autoridades nacionales y municipales realizarán otros gastos para el cumplimiento de sus servicios ordinarios. En esta esfera también deberán seguir determinadas orientaciones pues, de no hacerlo así, podrán crearse las condiciones que anulen los esfuerzos realizados y los adelantos que se podrían haber logrado con las medidas anteriormente enunciadas de “Política Fiscal”.

Me refiero a que no pueden seguirse desarrollando una política de déficit continuados puesto que si ello ocurriera se darían todas las condiciones que ya he expuesto en otro lugar tendientes a depreciar el valor de nuestro signo nacional y, en definitiva, a desestimular la inversión o el ahorro.

Por ello es que afirmaba al principio de este apartado que:

1. O bien debería haber todo un articulado, toda una serie de medidas con respecto a las obras que se podrán realizar, en ciertas condiciones, para acompañar el desarrollo industrial que pueda irse logrando;

2. o bien estas medidas deberían ir en otro proyecto especialmente formulado al efecto;
3. o bien debería haber algún artículo que recordara la necesidad de adaptar la política económica general con la de los gastos totales públicos (orientados a efectos de atraer capitales y crear estímulos a la industrialización, al ahorro y a la inversión) y con las finalidades concretas que se persiguen con este Proyecto que se comenta.

### 3. *Política Dineraria y Crediticia.*

Tal como se expuso en su momento, el sistema monetario y crediticio que regirá en cualquier economía, debe estructurarse de manera tal que constituya un engranaje más dentro del Plan formulado para utilizar al máximo y en la mejor forma posible los recursos humanos y materiales del País.

En tal sentido deben armonizarse con el Plan de Desarrollo Industrial dos aspectos muy importantes: el referente al sistema de medios de pago y el que tiene atinencia con el sistema bancario y crediticio.

En cuanto tiene relación con los medios de pago, es necesario que los mismos se orienten a aquellas actividades que posibiliten:

- a) El crecimiento del ingreso real per cápita;
- b) la fijación de las ocupaciones en las cercanías del máximo empleo y
- c) el desarrollo armónico de los diversos sectores productivos.

Debe evitarse, pues, la fácil política de la creación simple de los medios de pago porque ella, generalmente, conduce a impulsos inflacionarios y debe lograrse, mediante un estudio permanente y una vigilancia minuciosa, una reestructuración de los mismos. Es decir, que debe tratarse de seguir en todos sus aspectos la creación, distribución y utilización de los medios de pago, a efectos de reorientarlos o redistribuirlos para que se adapten a los fines de la política económica general o, de acuerdo con lo expresado anteriormente, originen una mayor ocupación, una mayor producción y un mayor ingreso por cabeza.

A su vez, en cuanto respecta a los sistemas bancario y de crédito, los mismos deben sufrir una reformulación gradual para alcanzar aquellos mismos objetivos. Todo el sistema bancario debe remodelarse de manera tal que —con los medios existentes— se satisfagan en la mejor forma posible las necesidades a corto, a mediano y a largo plazo y, en una forma más ágil, más técnica, más moderna y mas acorde

con las actuales condiciones de la política económica en general y de la política industrial que se pretenda seguir en particular.

Las necesidades de nuestra industria más o menos se van satisfaciendo con los recursos que a su disposición pone la banca privada y el Banco de la República. Pero, cuando de las necesidades a corto plazo pasamos a la de mediano y largo plazo, se hacen ya mucho más evidentes las deficiencias de nuestro mercado en tal aspecto. Nuestra economía carece de un Instituto que lleve a cabo una política de créditos a mediano y largo plazo en el sector de las actividades manufactureras. El Banco de la República es quien ha luchado y continúa luchando esforzadamente dentro de este terreno. A él se deben las principales realizaciones en este sector que estamos comentando. Pero su acción no es suficiente porque, como ya lo expuso el Cr. Israel Wonsver

- no hay recursos suficientes;
- no sigue política alguna y menos aún una política que pueda acordar con los objetivos del Proyecto que se comenta;
- la concesión del crédito se realiza con un criterio bancario tradicional (solventía moral y material del solicitante así como de la garantía ofrecida) y no con criterio de economista observando las repercusiones beneficiosas que se puedan ejercer en la economía nacional.

De esta manera es imposible no solamente que el Banco de la República, por su Sector especializado, analice la creación, circulación y utilización de los medios de pago puestos a disposición de la plaza, sino que ni siquiera puede saberse a ciencia cierta las repercusiones sobre la ocupación, la producción o el ingreso real por cabeza que la concesión del crédito puede ejercer. Tampoco puede saberse si la concesión del crédito que está asignando se orienta adecuadamente o está cumpliendo una reorientación respecto de los concedidos anteriormente a efectos de alcanzar la meta que se considere según la zona, la época, la explotación y los objetivos económicos del Gobierno.

En definitiva, que es evidente la necesidad de encauzar de una vez por todas los esfuerzos a efectos de poder constituir un gran Banco de Fomento Industrial ya que es la única forma de que en nuestros escasos medios puedan regularse mejor con vistas a un proceso más acelerado de industrialización.

El Proyecto nada dice en una materia tan importante como la que se acaba de exponer: creación, circulación y utilización de medios de pago, a corto, mediano y largo plazo, y, especialmente en cuanto tiene atinencia con la creación, circulación y utilización de medios de pagos en el sector industrial. Si importante es este aspecto en los países

más desarrollados industrialmente, que cuentan con capitales para las respectivas financiaciones a mediano y largo plazo, pasa a ser vital para países como el nuestro donde la escasez congénita impone:

- Una utilización eficiente de los escasos recursos con que cuentan para tal fin;
- una reestructuración en los procedimientos y usos para la creación, circulación y asignación de los capitales que a mediano y largo plazo pone el sistema bancario y crediticio a disposición de los demandantes industriales. Ello permitirá una mayor eficiencia en la actuación del crédito respecto de épocas anteriores;
- una armónica conjugación de la política dineraria (de medios de pago, bancaria y crédito) con la política financiera y con la política fiscal, con vistas al desarrollo del sector de las actividades industriales y al estímulo de las inversiones productivas, del ahorro y del ingreso de capitales, todo lo cual facilitará las etapas posteriores de nuestra vida institucional.

#### 4. *Política de Cambios Internacionales.*

Debo reiterar aquí que cualquier política de desarrollo económico exige el abandono de sistemas de relaciones internacionales tales como el basado en el patrón oro puro. Y ello es así porque cualquier crecimiento en un sector de actividades importantes (por ejemplo en el sector de las actividades industriales) impone una remodelación, una reestructuración, de las relaciones que hasta ese momento se venían dando entre el sector que se pretende desarrollar y los restantes (por ejemplo el sector agrario, las actividades financieras, las del comercio y la de los transportes).

Por lo tanto, en virtud de lo anterior —objetivo de desarrollo en un sector y reestructuración en ese y en los demás sectores— se imponen orientaciones, regulaciones, o intervenciones en las diversas partidas del balance comercial, del balance de servicios y del balance de capitales.

El pretendido desarrollo de las actividades secundarias (industriales) persigue:

1. El incremento del ingreso real, es decir de la producción en bienes y servicios, por cabeza, la cual sería un índice de que el standard de vida de la población mejora; a la vez, sería una justificación ante la pérdida de ciertas libertades (por las orientaciones, regulaciones o intervenciones a que me referí anteriormente);

2. dicho incremento del ingreso real debe repercutir en la disminución del coeficiente de importaciones (total de las importaciones respecto del ingreso nacional) ya sea por que:
  - a) se aumenta el ingreso nacional;
  - b) se disminuyen las importaciones totales (por ejemplo, el caso de los similares al artículo extranjero que se fabrican en nuestro país en condiciones de calidad, cantidad y precios adecuados y que juegan para que ciertas importaciones bajen);
  - c) se incrementa más aceleradamente el ingreso nacional que las importaciones totales, la cual es la solución más acertada puesto que permite satisfacer las nuevas necesidades que se crean al aumentar los ingresos de la población, no se lesiona el comercio internacional y se mejora, paulatinamente, la posición de nuestra economía que va destinando cada vez más una mayor parte de sus recursos a las actividades internas en vez de volcarlas en el mercado extranjero.

Ahora bien, a obtener ese crecimiento del ingreso real con disminución del coeficiente de importaciones puede coadyuvar la política arancelaria. Con respecto a la misma recordemos el cambio que se ha producido en la teoría y en la doctrina económicas. Ya no es defendida solamente por los que pretendían un proteccionismo “a outrance” sino que es preconizada —dentro de ciertos límites y condiciones— por autores de las más diversas nacionalidades, escuelas y tendencias, contrarios al proteccionismo económico como norma general (casos de Keynes, Ohlin y Haberler).

Sin embargo esta política es de alcances limitados cuando se desea desarrollar la actividad industrial ya que:

- a) Es rígida en su manipulación; debe recurrirse al Parlamento tanto para sancionarla como para modificarla y esto le quita agilidad e incluso oportunidad;
- b) es ineficaz en muchas circunstancias ya que no impide que los países más altamente industrializados superen la barrera arancelaria al amparo de sus costos rebajados por su intensa producción. Si esto ocurre, mientras una industria nacional se está poniendo en condiciones de competir, se hará imposible la creación de dicho sector a efectos de que pueda alcanzar las condiciones necesarias para producir en condiciones de cantidad, calidad y precios competitivos. Más aún, es muy posible que con ánimo de dominio, o para evitar la pérdida de mercados, las empresas extranjeras

recurran a expedientes especiales que le permitan pagar los impuestos de importación que forman las barreras arancelarias y con ello impedir el establecimiento efectivo de una industria que con el tiempo pueda competir con ellas.

Por ello es que se considera mucho más eficaz la actuación política a través de los contralores de exportaciones e importaciones y de los cambios internacionales y siempre que:

- a) Estén regidos por la búsqueda de los intereses generales de la economía nacional;
- b) ayuden temporalmente a las actividades a desarrollarse de manera de obtener productos en condiciones de cantidad, calidad y precios adecuados;
- c) persigan el incremento de la producción, la ocupación, la inversión y el ahorro nacionales, y
- d) a los fines anteriores analicen, orienten o reorienten la generación, circulación, distribución y asignación final de las divisas extranjeras.

Si es cierto que el Proyecto busca orientar, incrementar y redistribuir las actividades industriales y, por lo tanto, la ocupación, ello debe traducirse, para que se justifique socialmente, en un aumento del ingreso real por cabeza y en una mejor distribución del mismo entre los distintos sectores de la población. Ello impone una serie de actuaciones en el mercado interno —que ya hemos reseñado— pero también exige una serie de actuaciones en el mercado internacional a través de las políticas aduanera o de cambios internacionales.

Este aspecto debió exigir en el Proyecto que se comenta, un tratamiento especial o —por lo menos— una adecuación de las normas especiales vigentes a las características del desarrollo que se persigue. Sin embargo, el Proyecto apenas si establece algunas consideraciones en materia de bonificaciones cambiarias en casos de importación de equipos.

Lamentablemente no se ha visto, o no se ha querido ver, la importancia y la necesidad, a efectos de un proyecto como el del Ministerio de Industrias y Trabajo, de una exposición sobre las directivas que se piensan seguir en tal aspecto, de tanta repercusión sobre las inversiones, el ahorro y las expectativas de los futuros empresarios, dadores de capital, asalariados y consumidores.

## VIII

### LA LOCALIZACION INDUSTRIAL Y EL PROYECTO DEL PODER EJECUTIVO

Analizaré ahora, de acuerdo con los principios expuestos en el Capítulo a cargo del Cr. Enrique V. Iglesias, los aspectos del Proyecto del Ministerio de Industrias y Trabajo que se relacionan con la localización industrial.

Es sabido que, en esta materia, se pueden seguir dos grandes direcciones extremas:

1. O bien se deja que las distintas explotaciones manufactureras se ubiquen con toda libertad en función de sus particulares intereses;
2. O bien, la localización industrial se integra como un aspecto más que debe contemplar una política de desarrollo económico. En este caso, es muy conveniente aprovechar los avances teóricos habidos en cuanto a las causas de la localización a efectos de que las medidas de política económica se adapten a ellos. Todo sin perjuicio, claro está, de considerar muy detenidamente también el país, la época y las estructuras geográfica, demográfica, técnica, ideológica, institucional, así como las especiales particularidades del sistema económico de que se trate.

#### 1. *Determinantes Externos de la Localización Industrial.*

Según se expuso oportunamente, toda localización industrial está influida por:

- a) Variables estructurales de carácter general, tales como el medio físico (suelo, subsuelo, clima, etc.), el medio demográfico (volumen y densidad de población, distribución por edades, sexos, profesiones, etc.), el medio técnico (innovaciones, mecanización, capacitación profesional, etc.), y el medio institucional e ideológico;
- b) variables propias de la estructura industrial vigente, tales como la distribución actual de la manufactura por zonas, por ramas, por especializaciones, por tipos de organización, por volúmenes de capital técnico así como dependencia de las actuales condiciones en que se genera y distribuye la energía y los transportes;
- c) variables integrantes de la estructura del comercio internacional, tales como formas de operar, exigencias en materia de cantidades, calidades y precios, etc., según las compras y ventas correspondan a las zonas estadounidense, europea, británica o rusa. Todo sin

perjuicio de las particulares exigencias y repercusiones que cada una de las zonas enumeradas tiene para nosotros —países periféricos— en materia de exportaciones, importaciones, relación de intercambio y movimiento de capitales.

Todas estas variables, ya de por sí de actuación compleja en sus propios sectores, se interfieren y se accionan repercutiéndose importantemente en el mercado del dinero, en el mercado financiero y en el mercado de trabajo que, en definitiva, jugarán preponderantemente en la instalación o no de una industria.

Parecería, pues, que fuera imprescindible tener muy en cuenta lo anterior a los efectos de lograr localizaciones adecuadas puesto que se busca orientar y redistribuir la instalación de las industrias con finalidades de desarrollo económico.

El Proyecto, sin embargo, en ningún momento plantea concretamente los problemas enunciados y, menos aún, propone o sugiere soluciones al respecto. Apenas si se propone “el establecimiento de normas legales tendientes a elevar las oportunidades de trabajo en el Interior de la República” o “estimular la instalación y mejoramiento de las industrias en esa zona del Territorio Nacional” y “orientar la instalación de las nuevas industrias hacia el interior del País y a incrementar las actividades industriales de esa región de manera de obtener una redistribución lógica y de mejores perspectivas para nuestro desarrollo económico”.

En virtud de lo anterior se desea evitar “la enorme y a veces ilógica concentración de las industrias en la Capital con la secuela de inconvenientes de orden demográfico, económico, urbanístico y aún mismo de la seguridad nacional”.

Y basado en esas enunciaciones generales se levanta la idea central: las zonas de localización, a efectos de los beneficios y franquicias, se consideran como circuitos concéntricos alrededor de Montevideo. Las referidas franquicias y beneficios disminuyen a medida que las industrias se encuentran en zonas más cercanas a la Capital.

Lo anterior significa un cambio violento en las concepciones en materia de localización industrial. En efecto, y hasta el presente, la influencia de la geografía, de la población, de la cantidad y capacitación de los brazos ofertados, de las posibilidades técnicas de producción, de posición de los bancos y el mercado financiero así como el juego de las ideas que preponderaran y las instituciones que actuaren (sin perjuicio de las variables internas que se expondrán en seguida) determinaba en forma importante la localización de una explotación industrial. Por lo tanto, en un territorio determinado, podían admitirse varios centros con sus respectivos círculos concéntricos según las explota-

ciones, empresas o ramas industriales que actuaran. El Proyecto, desconociendo la realidad, sustituye ese grupo de círculos concéntricos alrededor de diversos centros por un conjunto de círculos alrededor de un solo centro (Montevideo). Ello implica olvidar la importancia de los factores enunciados y creer que las exoneraciones impositivas, las bonificaciones cambiarias y las tarifas especiales para transporte, energía y agua, puede superar la importancia de todos los factores externos señalados.

## 2. *Los Determinantes Internos de la Localización Industrial.*

Según se expone extensamente en el Capítulo respectivo, dichos determinantes pueden incidir en el costo de producción o en el precio de venta.

La influencia de los factores de producción en el costo respectivo es innegable, por ejemplo, para que cierta industria se localice en una u otra área. En ciertos casos, el medio natural (el clima o el hecho de exigirse trabajar la materia prima en la propia fuente) es fundamental en la elección de la zona de implantación. En otros, la instalación depende tanto de la mano de obra que es necesario estudiar muy detenidamente si existe suficiente oferta, si tiene la adecuada capacitación o especialización o edad, su mayor o menor costo y hasta la organización del mercado de trabajo. Finalmente, no debe olvidarse el hecho de que existan bancos o mercados financieros con suficiencia y cercanos para que puedan solventar las exigencias a corto y/o largo plazo que puedan tener las industrias que se instalen.

Aunque el adelanto técnico ha hecho perder, en muchos casos, importancia a la necesidad de situarse en las cercanías de las fuentes de materia prima, cabe tener presente que muchas veces dicha cercanía o bien es imprescindible o bien sirve para disminuir otras desventajas. Lo mismo puede decirse de los diversos tipos de energía, de agua, necesarios para el desarrollo industrial, puesto que para un desarrollo equilibrado de la industria debe darse un desarrollo equilibrado del abastecimiento de energía y de agua.

En cuanto tiene relación, sin embargo, con los aspectos referentes a los mercados de factores productivos, de materias primas, de energía y de agua, el Proyecto del Ministerio de Industrias y Trabajo solamente tiene presente el principio de que las industrias nuevas que elaboran materia prima nacional se ubiquen en el Interior, es decir, próximas a las zonas donde se producen esas materias primas, así como el establecimiento de tarifas especiales para el transporte de materias primas y artículos elaborados por las industrias y para los suministros de fuerza motriz y agua corriente. Pero solamente tiene referencia a

a las tarifas especiales no haciendo ningún pronunciamiento sobre la extensión de los servicios de transporte, energía y agua, ni sobre su desarrollo, por lo que aparenta que se darán tarifas especiales de acuerdo con las líneas existentes. Ello puede significar un gran retraso en las posibilidades de implantación industrial pues muy bien puede ocurrir que en las zonas más convenientes no existan esos elementos y, por lo tanto, se detengan las instalaciones y el desarrollo manufacturero que se pretende desenvolver.

Por otra parte, existen también ciertos factores, externos al costo de producción, que inciden sobre las preferencias de localización del productor, tales como la actuación del Estado y las estructuras social, de la técnica y de los transportes. El Proyecto del Ministerio de Industrias y Trabajo, por ejemplo, no plantea ninguna posibilidad de saber si se piensa seguir determinada política fiscal, de precios, proteccionista o laboral respecto de las industrias o explotaciones nuevas. Las escasas franquicias impositivas y las limitadas bonificaciones cambiarias pueden ser muy rápidamente contrarrestadas por cualquier decisión más o menos importante que se adopte en los campos anteriormente referidos.

Los posibles gravámenes inflando los costos, las decisiones que se pueden adoptar en materia de precios, las interferencias en el mercado de trabajo, las decisiones en materia arancelaria o cambiaria, el nivel de vida (nacional y regional), la estructura de los transportes que puede impedir —por escasez de capital— una expansión y una diversificación de los mismos, constituyen factores que, si bien son externos al costo de producción, inciden en los mismos o en las preferencias de localización del productor y que, por lo tanto, no pueden desconocerse o ignorarse como, aparentemente, el Proyecto del Ministerio de Industrias y Trabajo lo hace.

### 3. *Los Determinantes de la Política de la Localización Industrial en los Países menos Desarrollados.*

Es este uno de los Capítulos donde se observa más intensamente la falta de orientación del Proyecto. Si lo que el Ministerio de Industrias y Trabajo desea es elevar las oportunidades de trabajo en el Interior o instalar e incrementar actividades industriales en dicho Sector así como evitar la concentración en la Capital con todas sus secuelas, parecería que debería prestar especial atención a las determinantes políticas de una localización industrial.

Sin embargo en ninguna parte del Proyecto se encuentra el planteamiento de los problemas fundamentales que exige resolver una economía menos desarrollada como la nuestra en el aspecto de la

localización industrial. Así, y en cuanto tiene relación con la estructura económica interna, no se plantea el problema de como expandir el mercado interno y externo a efectos de posibilitar la extensión de la producción y de la ocupación y, por lo tanto, la instalación de nuevas actividades industriales o la ampliación de las existentes. Es este un punto básico, en gran parte previo, de todas las medidas que puedan tomarse en materia de expansión manufacturera.

Tampoco se ataca el problema, o se anuncia su vinculación con alguna tentativa que correrá por separado, de como paliar la insuficiencia de sectores básicos tales como la energía y el transporte o de como lograr un abastecimiento proporcionado y orgánico de los mismos para las diversas zonas de nuestro País.

En lo interno tampoco nada se dice de dos problemas característicos de todos los países latinoamericanos y que, en el caso del nuestro, se dan intensamente: la disparidad con que se han desarrollado y se desarrollan los diversos sectores o ramas de la economía y la mala integración vertical del sector industrial.

Cualquier Proyecto de Localización Industrial debe tener muy presente la desigual o desproporcionada forma en que se desarrollan los diversos sectores de la actividad secundaria a efecto de que la referida localización sirva de reestructuración a la mencionada actividad. En esa forma, la localización industrial puede ser un medio de lograr un mejor y más proporcionado desarrollo industrial.

Nada de lo expuesto se tiene en cuenta en el Proyecto que se comenta así como también se desconoce un aspecto tan fundamental como es el de la mala integración que presentan las actividades industriales en nuestro medio.

En efecto, nuestra economía, verticalmente considerada, no presenta suficiente cantidad de ramos complementarios al comienzo y al final de la actividad manufacturera, de forma que puedan aprovecharse los subproductos con las consiguientes repercusiones sobre los costos de producción y, por ende, sobre la misma producción y ocupación. Parecería que, un Proyecto que pretende "orientar la instalación de las nuevas industrias hacia el Interior del País y a incrementar las actividades industriales de esa región, de modo de obtener una redistribución lógica y de mejores perspectivas para nuestro desarrollo económico", entre otras cosas, debería comenzar por tratar de que se llenen esos huecos que presenta nuestra organización manufacturera para que, no solamente se presenten nuevas oportunidades de producción, de empleo y de inversión, sino, también, para que la localización industrial, a la vez que aproveche de ellas, pueda tener un desenvolvimiento más firme y más extenso.

La poca atención que el Proyecto asigna a este aspecto se repite en otros sectores tan importantes como el que tiene que ver con la falta de espíritu empresarial que se nota en nuestro medio (problema que debería ser atacado fuertemente si se desea que la actividad privada impela un Plan de Desarrollo, y especialmente de Desarrollo Industrial) o el de la ausencia de integración social o el de las dificultades de adaptación que presenta el obrero rural al pasar a integrar las actividades industriales.

En definitiva, que a lo largo de todo el Proyecto no se han tenido presentes las principales determinantes de una política de localización industrial tal como la que exige nuestro País.

#### 4. *La Localización Industrial y el Desarrollo Económico.*

Pese a la afirmación anterior, parecería, sin embargo, que la posición de los redactores del Proyecto era completamente diversa puesto que, según ellos, entre otras finalidades, tendía a "...obtener una redistribución más lógica y de mejores perspectivas para nuestro desarrollo económico".

Ello se confirmaba, por otra parte, en el párrafo final del Mensaje que acompañaba el articulado cuando decía:

"El Poder Ejecutivo está convencido que la sanción de este Proyecto de Descentralización Industrial, no solamente constituirá un factor decisivo para encauzar racionalmente nuestro desarrollo industrial sino que, además, trascendental gravitación para impulsar firmemente la prosperidad del Interior de la República".

Los autores del Proyecto ligaban pues éste, por el que pretendían una descentralización industrial, al futuro desarrollo industrial y económico de nuestro País. Según sus palabras pretendían resolver los aspectos de localización industrial y de desarrollo industrial y económico. Ya expusimos en el apartado anterior que, a nuestro juicio, era evidente que el Proyecto no se caracterizaba en ningún momento por seguir una política de localización industrial.

Más aún, incluso, en ningún instante señalaba las posibles determinantes de la política de localización industrial que pudiera exigir nuestro País.

No obstante, ante la transcripción de los párrafos realizada veamos si, a pesar de que consideramos ausentes en el Proyecto los principales lineamientos y principios de una política de localización in-

dustrial, es cierto que sus redactores han tenido presentes las conexiones entre centralización, localización y desarrollo industrial y económico.

En general, entre quienes estudian este tipo de problemas, existe acuerdo en que la descentralización y la localización industrial se presentan en forma diferente en países más o menos desarrollados. En estos últimos es casi unánime la opinión de que se debe utilizar la descentralización y la localización industrial como un medio más de la política de desarrollo económico nacional. En tal sentido, entonces, la política industrial (dentro de la cual caen la descentralización industrial y la localización industrial) pasa a tener que desenvolverse armónicamente con la expansión de las restantes actividades primarias, secundarias y terciarias. Esa armonización, según los países y según las épocas, puede plasmarse en distintos ordenamientos, de acuerdo con los objetivos perseguidos, las posibilidades que plantea la economía, los diferentes grados de desenvolvimiento de las diversas estructuras y así sucesivamente. Pero, cualquiera sea el criterio con que se formule, con vistas a una expansión orgánica y armónica, siempre existirá un ordenamiento. En nuestro País, por ejemplo, y a simple título ilustrativo, podría ser el siguiente:

1. Se introduciría el progreso técnico en el sector de las actividades agrarias y extractivas. Con ello, a la vez que se persigue la explotación racional del suelo, se tendería a equilibrar adecuadamente el aprovisionamiento de la exportación y de las actividades manufactureras;
2. en el campo manufacturero, se trataría de expandir primero las industrias que preparan materias primas nacionales para la exportación, luego las que elaboran y transforman materias primas (nacionales o importadas) en bienes de consumo, y finalmente, las que preparan y elaboran bienes de capital liviano;
3. concomitantemente debería irse resolviendo la conexión entre los campos agrario y manufacturero tratando de ir ocupando la mano de obra desplazado por la introducción del progreso técnico en el primero (así como el crecimiento vegetativo de la población) mediante creación de posibilidades y la consiguiente expansión de la parte industrial.

El Proyecto comentado no tiene en ningún momento un planteamiento de desarrollo económico aunque sea en una forma esquemática como la que se acaba de exponer. En realidad, pues, no hay tal descentralización industrial o búsqueda de la localización industrial con vistas al desarrollo industrial y económico de nuestro País.

Por otra parte, si así fuera, el Proyecto debería haber previsto los problemas que plantean los posibles desplazamientos de la población, ya sea acompañando las tendencias privadas de la localización industrial u orientando la distribución demográfica de la mano de obra mediante la creación de zonas industriales. Si se deja que la localización industrial se efectúe libremente, no se contempla un desarrollo industrial equilibrado y diversificado (ni entre los sectores que lo componen, ni entre la actividad industrial y la actividad agraria, ni entre ambas y los medios de transporte y las fuentes de energía). No es posible pensar, entonces, que si se persigue una política, se acepte la actuación libre del empresario en la instalación y desenvolvimiento del proceso industrial. En consecuencia, el Proyecto debería tener, o por lo menos anunciar que se darán en otro Proyecto a tratarse por separado, todo un conjunto de medidas que tiendan a la creación de zonas de trabajo. Ello implica acordar una serie de intereses privados y públicos, así como finalidades de producción, de ocupación, de beneficios, con exigencias de desarrollo. Así, por ejemplo, será necesario acordar la posición del empresario privado que tenderá a instalarse en función de las condiciones de economicidad y de dimensión con la posición de los organismos públicos que pretenden la instalación en determinados centros en función de condiciones de desarrollo que implica considerar todas las variables que inciden en el crecimiento económico y, en especial, en el crecimiento armónico de los sectores agrario y manufacturero. Todo ello sin olvidar que la elección de las zonas debe realizarse en función de las condiciones naturales del medio, así como de sus características demográficas y sociales.

La elección de la zona más conveniente, por ejemplo, de acuerdo con lo expuesto en la parte de este trabajo a cargo del Cr. Enrique V. Iglesias, viene impuesta por las disponibilidades excedentarias de mano de obra y de recursos materiales, así como del tipo de mercado y las posibilidades de transporte y de energía.

Lo anterior plantea costos sociales de implantación (edificios públicos, redes de transporte, mejoras sanitarias, agua, luz, calles, caminos, etc.) y costos privados de instalación (elementos de producción, viviendas, etc.) y costos de funcionamiento (aparato burocrático).

A su vez, la elección de la industria económicamente deseable para cada zona impone analizar la suficiencia o la insuficiencia del mercado regional para las diversas industrias, las posibilidades de abastecimiento de las materias primas en las zonas, los excedentes de mano de obra provocados por la introducción del progreso técnico en el sector agrario o los sobrantes estacionales y, finalmente, si las industrias requieren o no su integración forzosa en un complejo industrial.

Por su parte, la diversificación de las industrias por zonas, exige el desenvolvimiento de distintas actividades en diversas zonas para evitar concentraciones inconvenientes a efectos de lograr estabilizaciones en la localización y por lo tanto defensa contra las situaciones regionales.

Todo lo anteriormente expuesto —muy esquemáticamente por cierto— nos dice que si se deseaba integrar la descentralización y la localización industriales en una política de desarrollo industrial y económico —de acuerdo con lo que pudo decirse en alguna parte del articulado y del Mensaje respectivos— deberían haberse planteado los problemas vinculados con la elección de las zonas o de las industrias más convenientes para cada zona y de la diversificación de las explotaciones que debían perseguirse en cada una de las zonas referidas puesto que no puede pretenderse que con simple franquicias impositivas o cambiarias o por la disminución de las tarifas vigentes para el suministro de transportes de agua y de energía se logren aquellos objetivos.

El aumento de los beneficios y franquicias anteriormente referidos, a medida que la instalación y explotación industriales se sitúan en un radio cada vez más alejado del centro capitalino, no son suficientes para que considere que se resuelve de la mejor forma posible para los intereses privados y públicos los problemas expuestos (la inclusión de una política de desarrollo industrial y económico) y se alcancen los objetivos deseados. Por ello es que considero que el Proyecto a pesar de lo que afirma, en ningún momento plantea, ni siquiera la esboza, una política de desarrollo industrial y económico. Tampoco puede afirmarse que se busque una descentralización o localización industrial con vistas a un desarrollo manufacturero y económico general.

## IX

### EL PROYECTO DEL MINISTERIO DE INDUSTRIAS Y TRABAJO Y LA ESTRUCTURA INDUSTRIAL

#### 1. *El Proyecto ignora nuestra Estructura Industrial.*

Es este un aspecto que, prácticamente, no se ha tenido en cuenta en el Plan que se comenta.

Si bien es cierto que, en el Mensaje que funda el Proyecto se formula un esbozo de análisis estructural cuando se contraponen índices relativos a la industria capitalina frente a los correspondientes de la del Interior, los mismos son estudiados tan superficialmente que no puede sostenerse que el Ministerio haya realizado un verdadero relevamiento estructural de la Industria para fundar las disposiciones que propone.

También es cierto que el Artículo 9º del Proyecto propone una serie de exigencias a que aquellas empresas que quieran acogerse a los beneficios. Ello aparentaría como que el Ministerio resolvería, en función de la estructura general de nuestro País y de la estructura particular de la industria (ubicación geográfica, materias primas a emplear y procedencia de las mismas, artículos a elaborar, capacidad de producción, capital a invertir, número de obreros y empleados a utilizar, etc.). Pero todos ellos son datos que se solicitan para resolver a posteriori sobre la instalación cuando lo que interesa es que se formule un Proyecto de Descentralización que tenga en cuenta las exigencias de la actual estructura industrial de nuestro País así como las exigencias de un desarrollo armónico y coordinado del mismo.

El Proyecto, a pesar de lo expuesto, plantea las cosas como si se estuviera en presencia de un mercado casi concurrencial. Los beneficios que acuerda son poco diversificados (prácticamente, quedan reducidos a exoneraciones impositivas y reducciones de las tarifas de transporte, fuerza motriz y agua corriente) como si los mismos se enfrentaran a una masa homogénea de ramas industriales todas las cuales pudieran movilizarse únicamente en función de aquellas medidas (muy utilizadas, por otra parte, cuando el liberalismo absoluto comenzó a dejar su terreno al liberalismo con cierta intervención).

Se desconoce que, en la realidad, existen diferentes industrias, empresas y técnicas, con distintas capitalizaciones, diversas concentraciones y desigual organización de los mercados de trabajo, regional o local. Se ignora que soportan grados distintos de intervención, que sufren diferentes vinculaciones entre sí y que tienen desigual importancia respecto del total y de las restantes empresas así como diversa preponderancia en la relación agro-industrial.

Puede agregarse, aún, que plantean distintas exigencias en materia de capacitación personal y diferente dependencia de la marcha de los sectores públicos, de la producción, de la energía y del transporte.

2. *La Deficiencia de las Proposiciones Proviene de una Metodología Inconveniente.*

El Proyecto de Ley "...tiende a orientar la instalación de las nuevas industrias hacia el Interior del País y a incrementar la actividad industrial de esa región, de modo de obtener una redistribución lógica y de mejores perspectivas para nuestro desarrollo económico".

"Para juzgar objetivamente el problema que se desea solucionar, nada es más útil que comparar las cifras del Censo del año 1954, considerando, por una parte, el Departamento de Montevideo y por la otra, el conjunto de los dieciocho Departamentos restantes".

"...Veamos globalmente, en Montevideo y en el Interior, el capital, el número de empleados y obreros, el valor de la maquinaria y el valor de la producción de los establecimientos industriales".

"El capital de los establecimientos de Montevideo, asciende a \$ 1.227:043.000; en cambio, el de los establecimientos de los restantes dieciocho Departamentos es de \$ 358:136.666. Vale decir, que el capital aplicado a las industrias de Montevideo es tres veces y medio mayor que el del conjunto de las industrias del Interior".

"El número de empleados de las industrias de la Capital es de 22.635 y el de los del Interior 5.487, o sea que están en una relación aproximada de 4 a 1".

"Las industrias de Montevideo, dan ocupación a 128.412 obreros; el conjunto de las industrias del Interior ocupan solamente 48.411. La relación es en este caso 3 a 1".

"El valor de la maquinaria instalada en Montevideo es de 327:353.000, frente a \$ 167:858.037 en el Interior, vale decir, que en este aspecto Montevideo duplica al Interior".

"Por último, el valor de la producción industrial que ascendió a \$ 1.832:306.000 en Montevideo, sólo llegó a \$ 595:024.411 en el Interior. Una relación de 3 a 1 favorable a la Capital".

"En general, podemos decir que, desde el punto de vista de su función social, la industria capitalina triplica a la industria total de los dieciocho Departamentos restantes".

La metodología seguida por el Ministerio de Industrias y Trabajo para plantear el problema y extraer las conclusiones que motivan su Proyecto de Descentralización no parece la más adecuada:

- a) Impone a quienes la utilizan un planteamiento típicamente estático. Sobre la base de un cuadro, para un sólo año, 1954, se deducen características que pueden no ser correctas. El análisis de las cifras tal

cual lo presenta el Ministerio da una visión para un año pero hace olvidar que existe todo un proceso de desarrollo que se viene cumpliendo a lo largo de décadas. De acuerdo con los datos elaborados por el Cr. Mario Bucheli, en la tercera parte de este trabajo, observemos la evolución habida en la materia señalada por el Ministerio de Industrias y Trabajo a través de los dos años extremos de 1936 (primer Censo Industrial) y 1955 (último dato disponible):

R E L A C I O N	A Ñ O S	
	1936	1955
<u>Capitales en Montevideo</u>	%	%
Total de Capitales .....	84,15	78,90
<u>Población Trabajadora en Montevideo</u>		
Población Trabajadora Total .....	81,20	72,52
<u>Valor Maquinaria empleada en Montevideo</u>		
Valor Maquinaria Total .....	81,17	68,06
<u>Valor de la Población de Montevideo</u>		
Valor de la Producción Total .....	81,46	76,25

Lo anterior evidencia que se viene planteando una reestructuración entre la Capital y el Interior que no se puede ignorar. En 20 años se ha traducido en una disminución de la importancia de Montevideo (o lo que es lo mismo, en un acrecimiento de la importancia del Interior) que se cifra en, aproximadamente, 5 % en materia de capitales y producción y de 13 % en cuanto se refiere al valor de las maquinarias empleadas.

Ello significa que no puede hacerse un planteamiento exclusivamente sobre la base de las cifras de un año sino que es necesario tomar muy especialmente en cuenta, también, el proceso de desarrollo que se viene operando y el cual, a su vez, exige un pronunciamiento sobre la suficiencia o insuficiencia del mismo. Si se hubiera actuado de este modo habría surgido inmediatamente una serie de problemas de adecuación de los diversos crecimientos y de coordinación estructural entre ellos que habrían evidenciado lo limitadísimo del Proyecto y de las medidas propuestas para enfrentar el problema que se pretende comenzar a resolver.

- b) La utilización del enfrentamiento por totales entre Capital e Interior, aunque muchas veces facilita el planteo general de un problema, no debe hacernos olvidar que el mismo sólo debe emplearse en determinadas circunstancias. En efecto, en muchas situaciones se impone, justamente, utilizar un método de discriminación o de análisis por partes más que el planteamiento macro-económico.

Por ejemplo, el Mensaje que acompaña al Proyecto afirma que las relaciones entre Capital e Interior son:

en materia de empleados:	4 a 1	(favorable a Montevideo)
en materia de capitales:	3 ½ a 1	(favorable a Montevideo)
en materia de obreros:	3 a 1	(favorable a Montevideo)
en materia de producción:	3 a 1	(favorable a Montevideo)
en materia de maquinaria:	2 a 1	(favorable a Montevideo)
en materia de establecimientos:	1 a 1	

y en función de lo anterior, concluye que “hay interés nacional en esta iniciativa”... cuya finalidad es fomentar racionalmente nuestra economía, creando oportunidades de trabajo a la población del Interior de la República y evitando, además, la enorme y a veces ilógica concentración de las industrias en la Capital, con la secuela de inconvenientes de orden demográfico, económico, urbanístico y aún mismo, de la seguridad nacional”.

Sin embargo, si tomamos separadamente los grupos industriales que producen —privadamente— productos alimenticios, bebidas, papel y cartón, las industrias extractivas y aquellas que se dedican a la explotación de montes, observaremos que las relaciones son las siguientes:

en materia de establecimientos:	3 a 1	a favor del Interior.
en materia de maquinaria:	2,5 a 1	a favor del Interior.
en materia de obreros:	1,25 a 1	a favor del Interior.
en materia de producción:	1,25 a 1	a favor de Montevideo.
en materia de empleados:	1,25 a 1	a favor de Montevideo.
en materia de capitales:	1,1 a 1	a favor de Montevideo.

Las relaciones han variado totalmente, algunas, incluso, han pasado a favorecer al Interior frente a la Capital. Y ello sin que pueda desconocerse el valor de la muestra tomada, puesto que, los cinco grupos industriales, representan en 1955 los siguientes por cientos del total del País:

en materia de número de establecimientos	22,71	%
en materia de número de obreros	25,05	%
en materia de capitales	29,09	%
en materia de número de empleados	30,09	%
en materia de valor de maquinarias	30,27	%
en materia de valor de la producción	33,25	%

Es decir, un conjunto de grupos industriales que representan entre  $\frac{1}{3}$  y  $\frac{1}{4}$  de nuestra industria nacional en sus diferentes aspectos (ver Cuadro I).

Ello demuestra que si bien el enfoque totalizador para el País en su conjunto puede permitir, en ciertos casos, que se enfrenten la Capital y el Interior, a los efectos de un Plan de Descentralización Industrial tan ambicioso en sus objetivos como el que se comenta (de acuerdo con lo expuesto en el Mensaje), proceder en esa forma es totalmente inconveniente. Es forzoso observar la distinta importancia de los diversos grupos industriales, las diversas relaciones que plantean entre sí y las diferentes tasas de crecimiento de cada uno para proponer, recién entonces, las medidas que se entiendan más adecuadas a efectos de alcanzar los fines perseguidos. En tal virtud, las medidas nunca podrán ser únicas para todo tipo de industria y toda situación, sino que formarán un conjunto de aplicación diversa según la especificidad de la situación que se pretenda resolver.

### 3. *Algunos Aspectos Ignorados por el Proyecto del Ministerio de Industrias y Trabajo.*

#### a) *La Estructura de la Ocupación Obrera.*

El Mensaje que acompaña al Proyecto dice que:

“La industria de Montevideo da ocupación a 128.212 obreros; el conjunto de las industrias del Interior ocupa solamente 48.411. La relación es, en este caso, de 3 a 1”.

Luego de lo expuesto en páginas anteriores, se comprenderá fácilmente que no puede admitirse, en documentos oficiales que pretenden lograr objetivos tan fundamentales para nuestra economía, planteamientos tan simplistas de un aspecto que no lo es. Se corre el riesgo de caer en soluciones que luego no acuerden con la realidad. No puede hacerse un enfrentamiento de Capital e Interior como si fueran dos masas homogéneas y comparables, no pueden fundirse en dos totales los más diversos grupos industriales y, menos aún, pueden pretender equivalerse cifras absolutas con cifras relativas (“la relación es, en este caso, 3 a 1”). Cayendo, una vez más, en el error de creer que se comparan dos fenómenos que no son comparables.

Ejemplifiquemos con lo que ocurre en nuestro País. Un aspecto muy importante, en todo Plan con los objetivos que se propone el Poder Ejecutivo, es el referente a la ocupación obrera. Pero, para ello es necesario conocer en sus grands líneas la estructura de la misma así

como de su evolución, transformación y modificaciones. La ocupación obrera en la actividad privada señalaba, en 1936, una estructura distinta de la que presenta en 1955 (véase Cuadro II).

Así, por ejemplo, los 10 principales grupos industriales, en valores absolutos, eran para 1936:

Productos alimenticios .....	15,283
Industria de la Construcción .....	13,936
Vestimenta y confecciones .....	6,238
Textiles .....	6,041
Elementos del transporte .....	3,508
Materiales de Construcción y Afines	3,317
Metalúrgica .....	3,153
Bebidas .....	2,768
Industria del Mueble .....	2,187
Imprenta .....	2,163
	<hr/>
	58,594
Otros grupos industriales .....	11,428
	<hr/>
	70,022
	<hr/>

En cambio, para 1955, era:

Productos alimenticios .....	25,261
Construcción .....	22,880
Textiles .....	21,854
Vestimenta y Confecciones .....	9,683
Bebidas .....	8,334
Materiales de Construcción y Afines .	7,746
Elementos del Transporte .....	7,346
Metalúrgica .....	7,249
Electrotécnica .....	5,509
Productos Forestales .....	4,578
	<hr/>
	120,440
Otros Grupos Industriales .....	30,156
	<hr/>
	150,596
	<hr/>

La comparación entre ambas situaciones, en valores, señala:

1. Un mantenimiento en la importancia de los grupos “Productos Alimenticios”, “Industria de la Construcción” y “Materiales de Construcción y Afines”;
2. un descenso en la importancia de los grupos “Vestimenta y Confecciones”, “Elementos del Transporte” y “Metalúrgica”;
3. un ascenso en la importancia de los grupos “Textiles” y “Bebidas”;
4. la desaparición del Cuadro de los 10 principales grupos industriales de la “Industria del Mueble” y de la “Imprenta” sustituidos por los grupos correspondientes a “Electrotécnica” y “Productos Forestales”;
5. una desconcentración de la ocupación obrera manifestada en el hecho de que, mientras en 1936 los diez principales grupos industriales ocupaban el 83,67 % en 1955 solamente ocupan el 79,96 %.

Sin embargo, si en vez de trabajar con números absolutos lo hacemos con índices de crecimiento (ver Cuadro II) —es decir, comparamos el crecimiento porcentual habido en la ocupación obrera por grupos industriales desde 1936 a 1955— encontraremos que:

1. Ha disminuído la ocupación obrera de los grupos industriales correspondientes a las explotaciones extractivas y a las industrias que se dedican a la fabricación de bebidas en 18,4 y 12,8 % respectivamente;
2. los 10 principales crecimientos han sido:

a) derivados del petróleo .....	2,330,7 %
b) mecánica-metalúrgica .....	1,010,3 %
c) electrotécnica .....	914,5 %
d) textiles .....	261,7 %
e) industria del caucho .....	204,5 %
f) productos forestales .....	202,8 %
g) bebidas .....	201,1 %
h) papel y cartón .....	187, %
i) fundición y laminación de metales	185,1 %
j) industria química .....	182,8 %

Lo anterior implica un cambio fundamental en el enfoque. En efecto, si para un planteamiento como el que se propone el Poder Ejecutivo tiene en cuenta los valores absolutos, se tendrán que tener presente los problemas de ocupación obrera relativo a los grupos indus-

triales: “productos alimenticios”, “Construcción”, “Materiales de Construcción”, “Vestimenta y Confecciones”, “Elementos del Transporte”, “Metalúrgica”, “Textiles”, “Bebidas”, “Electrotécnica” y “Productos Forestales”. En cambio, si se quieren tener presentes los índices de crecimiento de las diversas ramas industriales, a efectos de preveer su integración y coordinación, así como para evitar las excesivas disparidades entre ellas, los problemas tendrán que ver fundamentalmente con ramas completamente diversas (obsérvese que entre las 10 que han señalado crecimiento más importante en los últimos 20 años, solamente los grupos “textiles” y “bebidas” se encuentran entre las 10 más importantes tanto en volumen absoluto de ocupación como en crecimiento total en el período 1936-55).

Lo anterior significa que no pueden extraerse conclusiones para un Plan de Descentralización Industrial de planteos tan simplistas como los realizados en el Proyecto del Ministerio de Industrias y Trabajo. Es absolutamente necesario analizar la estructura de la ocupación obrera en sus valores absolutos y en sus ritmos de crecimiento, tanto por grupos industriales como por Departamentos o Regiones. Y esto último, para hacer referencia a los aspectos denunciados por el Mensaje (aún cuando luego no se plantea ninguna solución específica para el problema) puesto que, en realidad, como se expuso en la primera parte, deberían tenerse presente otros sectores relacionados con la ocupación obrera.

b) *La Estructura de los Capitales Invertidos en la Actividad Privada Industrial.*

La única referencia que hace el Mensaje a este aspecto es la siguiente:

“El capital de los establecimientos de Montevideo asciende a \$ 1,227:043,000.00; en cambio, el de los establecimientos de los restantes 18 Departamentos es de \$ 358,136,666. Vale decir, que el “capital aplicado a las industrias de Montevideo es tres veces y medio mayor que el del conjunto de las industrias del Interior”.

Al igual que en el caso de la ocupación, no solamente se utilizan mal los índices sino que se efectúan planteamientos simplistas con la finalidad de contraponer la Capital al Interior sin que, luego, se proponga ninguna medida para resolver los problemas de capitalización que, ineludiblemente, traerá cualquier tentativa de descentralización industrial. Aunque fuera superficialmente, debieron tratarse algunos aspectos relativos a la acumulación de capital y tentarse algunas soluciones. Uno de esos tratamientos debió ser el de la estructura del ca-

pital. A simple título ilustrativo —ya que su tratamiento puede ser hecho desde múltiples aspectos— daré, a continuación, algunas cifras relativas a los diversos grupos industriales.

En 1936, los principales grupos industriales, de acuerdo con el valor absoluto de los capitales invertidos en ellos, eran (ver Cuadro III):

Productos alimenticios .....	\$	38:769
Bebidas .....	"	22:035
Materiales de construcción y afines .....	"	14:870
Textiles .....	"	14:780
Vestimenta y confecciones .....	"	8:764
Elementos del transporte .....	"	7:643
Industria química .....	"	7:531
Metalúrgica .....	"	6:022
Tabaco .....	"	5:754
Imprenta .....	"	4:803
	\$	130:971
Otros Grupos Industriales .....	"	24:086
	\$	155:057

(en miles de pesos)

En cambio, en 1956, la situación era la siguiente (ver Cuadro III):

Textiles .....	\$	74:960
Productos alimenticios .....	"	50:913
Bebidas .....	"	38:167
Industria Química .....	"	24:362
Electrotécnica .....	"	21:478
Materiales de Construcción y Afines .....	"	15:758
Construcción .....	"	15:238
Metalúrgica .....	"	14:867
Vestimenta y Confecciones .....	"	13:800
Papel y Cartón .....	"	11:951
	\$	281:494
Otros Grupos Industriales .....	"	75:314
	\$	356:808

(en miles de pesos)

El Comparativo entre los extremos del período de 20 años analizados señala:

1. Mantiene su importancia el Grupo Metalúrgico;
2. Disminuyen su importancia los grupos Productos Alimenticios, Bebidas, Materiales de Construcción y Afines y Vestimenta y Confecciones;
3. Aumentan su importancia los grupos Textiles e Industria Química;
4. Desaparecen del Cuadro de los 10 Principales Grupos Industriales los correspondientes a Elementos del Transporte, Tabacos e Imprenta, que son sustituidos por el Grupo Electrotécnica, Construcción y Papel y Cartón;
5. Finalmente, mientras en 1936 los 10 Principales Grupos Industriales absorbían el 84,46 % del Capital invertido, en 1955 solamente absorben el 78,88 %. Se observa aquí, al igual que en el caso de la ocupación obrera, una desconcentración.

Todo lo anterior señala la gran reestructuración habida en materia de capitalización y la necesidad de que se tengan muy presentes estos movimientos en cualquier Plan que se proponga la Descentralización Industrial. Sin embargo, el Proyecto nada dice al respecto.

Si en vez de oponer las cifras absolutas analizamos los crecimientos habidos en la capitalización de los diversos grupos industriales que se estudian, observamos lo siguiente:

Grupo Industrial	Crecimiento Porcentual
1 Electrotécnica .....	2,207
2 Mecánica-Metalúrgica .....	1,147,5
3 Industria del Caucho .....	557,9
4 Textiles .....	407,2
5 Papel y Cartón .....	325,4
6 Construcción .....	289
7 Industria Química .....	223,5
8 Fundición y Laminación de Metales ..	190,8
9 Derivados del Petróleo .....	180,1
10 Metalúrgica .....	146,9

Lo anteriormente expuesto (que es un simple ejemplo de uno de los análisis de tipo estructural que se pueden realizar en materia

de capitalización industrial) es un índice expresivo de las transformaciones, modificaciones y reestructuración que viene sufriendo nuestra industria en los últimos veinte años: no solamente han habido desplazamientos en los índices de capitalización (algunos grupos industriales lo aumentaron mientras que otros disminuyeron) sino que han surgido grupos industriales de potente capitalización que han venido a sustituir a otros que han desaparecido de los cuadros de principalidad que tenían hace algunos años y, a la vez, y lo que es más importante, se vienen señalando crecimientos muy intensos en grupos industriales que no figuraban entre los más importantes (desde el punto de vista del volumen exclusivamente absoluto) tales como los grupos correspondientes a Mecánica-Metalúrgica, Industria del Caucho, Fundición y Lamina- ción de Metales y derivados del petróleo.

En un planteo para “orientar la instalación de nuevas industrias “hacia el Interior del País e incrementar las actividades industriales “de esa región, de manera de obtener una redistribución lógica y de “mejores perspectivas para nuestro desarrollo económico”, las necesidades de capital y los diversos índices de acumulación de capital nunca debieron olvidarse como lo hace el Proyecto el cual ignora totalmente la importancia de este factor condicionante al extremo de no proponer ninguna medida relativa al mismo.

c) *La Estructura de la Producción Industrial Privada.*

Es este un punto de enorme trascendencia y que, al igual que los anteriormente expuestos, debió merecer una especial atención por parte de los proyectistas.

Si todo el esfuerzo político debe regularse de manera tal de lograr la mayor producción posible con la distribución más adecuada de la misma —de acuerdo con las condiciones de tiempo y lugar— entre las diversas industrias y empresas, parecería que, en un Proyecto que tiende a orientar y a redistribuir la manufactura, debió tenerse muy especialmente en cuenta los montos totales y relativos de las producciones de los distintos grupos industriales y de las diversas zonas del País para solamente alentar aquellas que se entiende deben ser estimuladas ya sea porque su producción es necesaria o porque su productividad es mayor o por otras razones tales como las de orden político, económico y/o social.

Sin embargo todo lo que encontramos en esta materia en el Mensaje que acompaña al Proyecto es lo siguiente:

“...el valor de la producción industrial que ascendió a \$ 1,832:306,000 “en Montevideo, llegó sólo a \$ 595:024,411 en el Interior. Una rela- ción de 3 a 1, favorable a la Capital”.

Y, en función de lo anterior, el Proyecto no propone una diversidad de medidas según las producciones o las productividades o las calidades sino solamente algunas referencias muy vagas como las del Artículo 9º que, incluso, no se sabe bien si están establecidas con la finalidad que aquí se discute.

Así, por ejemplo, si se realiza la importancia de los 10 Grupos Industriales más fuertes, clasificados por sus respectivos montos de producción, en los años 1936 y 1955, veremos que (Cuadros IV y V):

1. Mientras han mantenido su lugar de importancia los Grupos: Productos Alimenticios, Materiales de Construcción y Afines y elementos del Transporte;
2. han retrogradado en sus colocaciones los Grupos: Vestimenta y Confecciones, Bebidas y Metalúrgica;
3. han adelantado sus respectivas posiciones los Grupos Textiles, Construcción e Industria Química; y
4. han desaparecido del Cuadro de los 10 primeros el Grupo Tabacos sustituido por el correspondiente a la Industria Electrotécnica.
5. Finalmente, ha existido cierta desconcentración ya que, mientras en 1936 los 10 principales grupos industriales absorbían el 85,78 % del total de la producción privada, en 1955 solamente absorben el 81,74 %.
6. Sin embargo, los porcentos de crecimiento de la producción industrial privada más intensos han sido los siguientes:

Grupo Industrial	% de Crecimiento sobre 1936
Mecánica - Metalúrgica .....	1,489,9
Electrotécnica .....	1,362,3
Industria del Caucho .....	678
Fundición y Laminación de Metales .....	586,3
Textiles .....	383,1
Industria Química .....	328,9
Papel y Cartón .....	297,5
Derivados del Petróleo .....	274,3
Construcción .....	253,6
Imprenta .....	250,4

lo cual significa reconocer que, en el Cuadro de los 10 principales Grupos Industriales en materia de valores absolutos de producción para 1955, no figuran 6 de las ramas industriales que venían señalando un ritmo de crecimiento mayor: la Mecánica-Metalúrgica, la del Caucho, la de Fundición y Laminación de Metales, la del Papel y Cartón, la de los derivados del petróleo y la de la Imprenta.

Y, si se pretende orientar y redistribuir la industria manufacturera, ¿no tiene que tenerse presente dónde se producen las reestructuraciones en materia de producción?, ¿dónde se observa su aumento o su disminución?, ¿cuáles son los ritmos de crecimiento?, ¿no tiene que compararse lo que señala la realidad con lo que se pretende tanto en materia de producción como de ritmo de incremento?

El Proyecto, en este tipo de análisis y de propósitos, no tiene ninguna referencia.

d) *Estructura de la Productividad por Unidad de Capital.*

Un Proyecto que trata de incrementar las actividades industriales en el Interior, de orientar la instalación de las empresas en dicho medio y de redistribuir las firmas de acuerdo con las que tengan mayores perspectivas para el desarrollo económico (afirmación que se realiza en el Mensaje que acompaña al Proyecto del Ministerio de Industrias y Trabajo) parecería que, por lo menos, entre otros aspectos, debería tener presente:

1. Cuáles son las productividades de los diversos Grupos Industriales;
2. cómo se distribuyen éstas en las distintas zonas o regiones del País;
3. cuáles son los que se desea o conviene incrementar de acuerdo con los distintos criterios políticos económico-sociales que se entienda debe seguir el Gobierno.

Sin embargo nada se dice al respecto.

Para ejemplificar lo anterior veamos qué es lo que nos permiten exponer las escasas estadísticas sobre los puntos anteriormente referidos.

Para los años 1936 y 1955, el valor de lo producido por un peso de Capital, por grupo industrial, era:

Grupo Industrial	1936	Grupo Industrial	1955
1. Construcción .....	3,80	1. Construcción .....	3,44
2. Vestimenta y Confecciones ..	2,17	2. Productos Alimenticios .....	3,04
3. Productos Alimenticios .....	2,03	3. Industria del Mueble .....	2,31
4. Industria del Cuero .....	1,99	4. Vestimenta y Confecciones ..	2,19
5. Electrotécnica .....	1,69	5. Elementos del Transporte ...	2,08
6. Industria del Mueble .....	1,44	6. Fundición y Laminación de Metales .....	2,06
7. Derivados del Petróleo .....	1,32	7. Productos Forestales .....	2,02
8. Metalúrgica .....	1,28	8. Derivados del Petróleo .....	1,77
9. Textiles .....	1,25	9. Imprenta .....	1,63
10. Mecánica-Metalúrgica .....	1,22	10. Materiales de Construcción y Afines .....	1,61
11. Industria Química .....	1,19	11. Industria Química .....	1,58
12. Productos Forestales .....	1,15	12. Mecánica-Metalúrgica .....	1,56
13. Imprenta .....	1,12	13. Metalúrgica .....	1,43
14. Industria del Caucho .....	1,08	14. Tabacos .....	1,40
15. Tabacos .....	1,07	15. Industria del Caucho .....	1,28
16. Papel y Cartón .....	0,97	16. Industria del Cuero .....	1,28
17. Elementos del Transporte ...	0,91	17. Bebidas .....	1,24
18. Fundición y Laminación de Metales .....	0,86	18. Textiles .....	1,20
19. Bebidas .....	0,85	19. Industrias Extractivas .....	1,18
20. Industria Extractiva .....	0,83	20. Electrotécnica .....	1,07
21. Materiales de Construcción y Afines .....	0,58	21. Papel y Cartón .....	0,91

Del Cuadro anteriormente expuesto, se deduce:

- 1º Que se ha más que duplicado el valor de lo producido por unidad de capital de los Grupos Industriales: “Materiales de Construcción y Afines”, “Fundición y Laminación de Metales” y “Elementos del Transporte”;
- 2º que han incrementado su productividad entre 50 % y 80 % de su valor inicial los Grupos: “Productos Forestales” e “Industria del Mueble”;

- 3° que han incrementado entre 40 % y 50 % su producción los Grupos: "Industria Extractiva", "Productos Alimenticios", "Bebidas" e "Imprenta" y entre 30 % y 40 % las ramas correspondientes a "Tabacos", "Industria Química" y "Derivados del Petróleo";
- 4° que han incrementado entre 10 % y 30 % la "Industria del Caucho", la "Metalúrgica" y la "Mecánica-Metalúrgica";
- 5° que se ha mantenido la productividad correspondiente a las explotaciones en materia de "Vestimenta y Confecciones", y
- 6° que han disminuído sus respectivas productividades los Grupos: "Textiles" (4,8 %), "Papel y Cartón" (6,4 %), "Construcción" (9,1 %), "Industria del Cuero" (28,2 %) y "Electrotécnica" (36,7 %).

Ahora bien, desde este ángulo, ¿cuáles son los que presentan mejores perspectivas para nuestro desarrollo económico y, por lo tanto, es necesario orientar en su instalación? ¿Los que han disminuído su productividad? ¿Los que la han aumentado? ¿Cuáles de los que la han aumentado, los que han señalado más o menos incremento?

El Proyecto prefirió una solución indiscriminada, olvidando que ella puede intensificar males, incrementar disparidades y acelerar desequilibrios.

e) *La Estructura de las Productividades por Unidad Obrera:*

Uno de los índices más importantes en toda evolución de una política de desarrollo económico y, en especial cuando se debe decidir cuales son las ramas que se expandirán, tiene relación con la productividad obrera. Desde luego que la misma se analiza desde muy diversos ángulos pero su enfoque fundamental es el que tiene relación con la productividad física por hombre-hora.

En nuestro País las estadísticas no permiten llegar a datos tan precisos pero, dentro de lo incompleto de las mismas, se pueden extraer algunas tendencias que, de ninguna manera, pudo ignorar un Proyecto del tipo del presentado por el Ministerio de Industrias y Trabajo.

En efecto, las estadísticas que prepara la Dirección de Industrias permiten analizar el volumen monetario de la producción por obrero ocupado. Es cierto que dicho volumen está alejado de los índices más correctos pero, a falta de los mismos, por lo menos, permite tener una visión del estado actual de la productividad (en términos monetarios) y de las alternativas de su evolución.

El comparativo de los volúmenes monetarios de la producción por unidad obrera, en los años 1936 y 1955, denotan:

1 9 3 6		1 9 5 5	
Grupo Industrial	Valor promedial producido por un obrero	Grupo Industrial	Valor promedial producido por un obrero
1. Derivados del Petróleo . . . .	18,833	1. Tabacos . . . . .	13,635
2. Tabacos . . . . .	6,937	2. Industria Química . . . . .	8,708
3. Bebidas . . . . .	6,835	3. Productos Alimenticios . . . . .	6,139
4. Industria Química . . . . .	5,742	4. Bebidas . . . . .	5,686
5. Productos Alimenticios . . . . .	5,158	5. Industria del Caucho . . . . .	5,141
6. Industria del Cuero . . . . .	5,145	6. Imprenta . . . . .	4,636
7. Papel y Cartón . . . . .	3,122	7. Fundición y Laminación de Metales . . . . .	4,606
8. Textiles . . . . .	3,081	8. Papel y Cartón . . . . .	4,324
9. Vestimenta y Confecciones . . . . .	3,054	9. Electrotécnica . . . . .	4,170
10. Electrotécnica . . . . .	2,893	10. Textiles . . . . .	4,116
11. Productos Forestales . . . . .	2,811	11. Industria del Cuero . . . . .	3,501
12. Materiales de Construcción y Afines . . . . .	2,634	12. Materiales de Construcción y Afines . . . . .	3,266
13. Imprenta . . . . .	2,481	13. Vestimenta y Confecciones . . . . .	3,119
14. Metalúrgica . . . . .	2,428	14. Elementos del Transporte . . . . .	3,074
15. Industria del Caucho . . . . .	2,012	15. Productos Forestales . . . . .	3,025
16. Elementos del Transporte . . . . .	1,974	16. Metalúrgica . . . . .	2,945
17. Mecánica-Metalúrgica . . . . .	1,953	17. Derivados del Petróleo . . . . .	2,801
18. Fundición y Laminación de Metales . . . . .	1,843	18. Mecánica-Metalúrgica . . . . .	2,796
19. Industria del Mueble . . . . .	1,585	19. Construcción . . . . .	2,303
20. Industria Extractiva . . . . .	1,270	20. Industria del Mueble . . . . .	2,302
21. Construcción . . . . .	1,069	21. Industria Extractiva . . . . .	2,193

En dicho comparativo —si exceptuamos el caso del Grupo Derivados del Petróleo cuyas cifras son evidentemente anormales— encontramos que todos los grupos industriales aumentaron su productividad monetaria por obrero ocupado, con excepción de los correspondientes a la producción de bebidas y a la manufactura del cuero. ¿Cuáles debe-

rán intensificarse? ¿Los que están incrementando su productividad o los que la tienen en baja? Es un punto obligado estudiar la marcha tanto de los primeros como de los segundos, de las necesidades de ambos así como el ritmo de crecimiento puesto que puede convenir evitar mayores disparidades entre las diversas explotaciones y grupos industriales debido a la distinta velocidad de su crecimiento.

El Proyecto no hace ninguna referencia a ningún tipo de productividad y, menos aún, al de la productividad obrera (aunque sólo sea en la forma rudimentaria que lo hemos expuesto en líneas anteriores) a pesar de que pretende, "elevar las oportunidades de trabajo en el Interior".

Y no olvidemos que lo anterior es un simple ejemplo de como podría estudiarse la referida productividad puesto que para hacer un estudio completo, a los fines que se propone el Proyecto, debería extenderse el referido estudio a análisis por explotaciones, por zonas, por profesiones, etc.

f) *Estructura del Crecimiento Medio de los Diversos Grupos Industriales.*

Decíamos anteriormente que, para decidirse en un Plan que pretenda imponer determina expansión de carácter industrial, no bastaba con conocer las diversas magnitudes de los distintos grupos industriales sino que era necesario también, tener conocimiento de como venían evolucionando dichas magnitudes a efectos de no acelerar excesivamente, o de evitar su enlentecimiento, o de impulsar, en su caso. las distintas partes del todo manufacturero para lograr el objetivo último: el desarrollo económico total, orgánico, armónico de la actividad secundaria nacional.

Hoy se ha hecho evidente que las medidas en un terreno de política económica expansionista no pueden ser de carácter indiscriminado sino que tienen que tener muy presente los ritmos de crecimiento que señalan las distintas partes del complejo industrial. Por eso es que llama sumamente la atención que el Proyecto del Ministerio de Industrias y Trabajo no haga ninguna referencia concreta al respecto.

Con fines puramente ilustrativos, para que se capte en toda su importancia este punto al que el Proyecto comentado no hace ninguna referencia, expondré a continuación dos Cuadros relativos a los crecimientos medios de la producción respecto del capital y de la producción respecto de la ocupación obrera en los diversos grupos en el período 1936/955.

Veamos, en primer lugar, el incremento medio del valor de la producción respecto del incremento del capital. Esta relación señala,

para cada grupo industrial, el porcentaje de avance (o de disminución) que 1955 representa frente a 1936 en el valor de la producción por unidad de capital (en términos monetarios).

Grupo Industrial	Valor de la producción por unidad de capital 1955 : 1936	
	Aumento	Disminución
1 Materiales de Construcción y Afines ..	171,1	—
2 Fundición y Laminación de Metales .	139,4	—
3 Elementos del Transporte .....	126,9	—
4 Productos Forestales .....	75,0	—
5 Industria del Mueble .....	59,3	—
6 Productos Alimenticios .....	49,8	—
7 Imprenta .....	45,9	—
8 Bebidas .....	44,3	—
9 Industria Extractiva .....	42,4	—
10 Derivados del Petróleo .....	33,6	—
11 Industria Química .....	32,6	—
12 Tabacos .....	30,6	—
13 Mecánica-Metalúrgica .....	27,4	—
14 Industria del Caucho .....	18,2	—
15 Metalúrgica .....	13,0	—
16 Vestimenta y Confecciones .....	0,5	—
17 Textiles .....	—	4,8
18 Papel y Cartón .....	—	6,6
19 Construcción .....	—	9,1
20 Industria del Cuero .....	—	28,8
21 Electrotécnica .....	—	36,7

La simple exposición de las cifras anteriores evidencia el distinto ritmo de crecimiento. Existen disparidades notables para el período de 20 años tomado en su conjunto: mientras hay grupos como el de Materiales de Construcción y Afines que casi triplican el valor de la producción por unidad de capital invertido, otros, como la industria de la Vestimenta y Confecciones Textiles han permanecido estancadas. En cambio, ramos para nuestra economía muy importantes y de gran repercusión en la ocupación y en el ingreso están situados en cifras inferiores a las de 1936: el textil; el papelerero y cartonero, el de la construcción, el del cuero y la electrotécnica.

Lo anterior demuestra, una vez más, la inconveniencia de la adopción de medidas indiscriminadas con referencia a todos los grupos. Deben tenerse presentes las evoluciones sufridas por los distintos grupos industriales.

Observemos ahora el Cuadro siguiente en el que se expone el

valor de la producción industrial (en términos monetarios) por unidad obrera. Nos indica el crecimiento porcentual habido (o el decrecimiento, en su caso) entre 1936 y 1955 para los diferentes agrupamientos que realiza la Dirección de Industrias.

Grupo Industrial	Valor de la producción por unidad obrera	
	1955 : 1936	
	Aumento	Disminución
1 Industria del Caucho .....	155,5	—
2 Fundición y Laminación de Metales .	144,2	—
3 Tabacos .....	118,6	—
4 Construcción .....	115,3	—
5 Imprenta .....	86,7	—
6 Industria Extractiva .....	71,5	—
7 Elementos del Transporte .....	54,6	—
8 Industria Química .....	51,7	—
9 Industria del Mueble .....	45,3	—
10 Electrotécnica .....	44,1	—
11 Mecánica-Metalúrgica .....	43,2	—
12 Papel y Cartón .....	38,5	—
13 Textiles .....	33,6	—
14 Materiales de Construcción y Afines .	24,0	—
15 Metalúrgica .....	21,3	—
16 Productos Alimenticios .....	19,0	—
17 Productos Forestales .....	7,5	—
18 Vestimenta y Confecciones .....	2,0	—
19 Bebidas .....	—	17,0
20 Industria del Cuero .....	—	24,6
21 Derivados del Petróleo .....	—	83,9

Al igual que en el caso del Cuadro anterior las disparidades entre los diversos ramos industriales son muy importantes. Mientras las in-

dustrias del Caucho, de la Fundición y Laminación de Metales, de los Tabacos y de la Construcción han más que duplicado el valor de la producción por obrero ocupado, otras, como las de la Vestimenta y Confecciones Textiles, se han estancado o han disminuído en la referida productividad (casos de las producciones de bebidas y de la manufacturación del cuero).

Constituye ello una nueva evidencia de que, si es necesario un plan de desarrollo, no puede ser el simplista presentado por el Ministerio de Industrias y Trabajo que motiva este estudio. Además, la misma disparidad en los crecimientos de la producción por un peso de capital y por un obrero, exigían el planteamiento de medidas diversas de distinta repercusión de acuerdo con los objetivos que se deseara perseguir.

Veamos ahora como se presentan en nuestro País algunas de las principales disparidades:

Grupo Industrial	Incremento de la Productividad en el Período 1936 - 1955	
	Por Unidad de Capital	Por Unidad Obrera
Materiales de Construcción y Afines . . . .	171,1	24,0
Productos Alimenticios . . . . .	49,8	19,0
Imprenta . . . . .	45,9	86,7
Bebidas . . . . .	44,3	— 17,0
Industria Química . . . . .	32,6	51,7
Tabacos . . . . .	30,6	118,6
Industria del Caucho . . . . .	18,2	155,5
Textiles . . . . .	— 4,8	33,6
Papel y Cartón . . . . .	— 6,6	38,5
Construcción . . . . .	— 9,1	115,3
Industria del Cuero . . . . .	— 28,8	— 24,6
Electrotécnica . . . . .	— 36,7	44,1

De lo anterior deducimos que:

- 1º Hay industrias que señalan crecimientos en las productividades del capital y del trabajo aunque denotando, en general, grandes disparidades en una y otra (la de Materiales de Construcción y Afines, por ejemplo, crece en 171,1 % en materia de productivi-

- dad del capital y sólo en 24 % en materia de productividad por obrero ocupado);
- 2º hay industrias que muestran crecimientos en la productividad del capital y decrecimiento en la productividad por obrero ocupado (es el caso de la producción de bebidas);
  - 3º hay industrias que ofrecen decrecimiento en la productividad del capital y crecimiento en la del obrero ocupado (es el caso de la industria de los textiles, del papel y del cartón y de la construcción. Al respecto es particularmente notable esta última que señala un decrecimiento en la productividad por unidad de capital de 9,1 % y un crecimiento en la productividad del obrero ocupado de 115,3 %);
  - 4º hay industrias que denuncian descenso en ambas productividades (el caso de la industria del cuero, por ejemplo).

Las cifras evidencian, una vez más, el alejamiento de la realidad de quienes planearon el Proyecto. Este, en su simplismo, podría ser adecuado a un medio homogéneo pero nunca podrá adaptarse a las diferencias estructurales y a las disparidades que presentan los diferentes grupos industriales en nuestro País. Bastan los primarios ejemplos proporcionados para demostrarlo.

g) *La Relación entre los Sectores Público y Privado de la Actividad Industrial.*

Como ya se expuso en otra parte de este estudio, el desarrollo de las actividades manufactureras actualmente existentes, así como la implantación de otras nuevas, dependen grandemente del abastecimiento que puedan proporcionar ciertos sectores públicos que deben proveer elementos tales como transporte, energía, agua o construcción y mantenimiento de carreteras. El Proyecto del Ministerio de Industrias y Trabajo nada dice con referencia a estos aspectos. ¿Es que el planteamiento que se propone para la actividad privada podrá funcionar sin repercusión sobre la actividad pública en el sector industrial? ¿Estará preparada para enfrentar —en caso de producirse— los mayores consumos sin necesidad, a su vez, de extenderse? Si, como todos los índices lo anuncian, no lo está, ¿por qué no se plantea cuales serán las medidas que se adoptarán a efectos de que el desenvolvimiento que pueda llevarse a cabo con este Proyecto no se vea frenado por la falta de los elementos que deberán proporcionar los cuadros públicos?

Obsrvemos como, en el transcurso de los años, se ha venido produciendo, en nuestro País, una reestructuración de los distintos índices

industriales en una forma que denota, cada vez más, una mayor participación del sector público frente al privado.

Sector Industrial	1936	1955
Capital Público respecto del total . . . . .	14,8	20,6
Ocupación Pública (obreros y empleados) respecto del total . . . . .	8,8	9,9
Valor de la producción del Sector Público respecto del valor total de la Producción . . . . .	13,3	16,18

Tal aumento relativo representa, en realidad, incremento de significación en valores absolutos para los 20 años que comprende el período. En efecto, la mayor capitalización asciende a \$ 284:412,000.00 (a valores corrientes, sin deflacionar); la expansión en la ocupación a 11.729 obreros y empleados y el incremento de la producción a 367:780.000.00 (en términos monetarios y a valores corrientes sin deflacionar).

Es evidente, pues, que con el crecimiento del País en sus distintas actividades se ha producido forzosamente el crecimiento de los servicios y abastecimientos que el propio Estado debe proveer (tanto por incremento de los actuales como por surgimiento de nuevas necesidades). Ello no es tenido en cuenta en el Proyecto.

En nuestro País, por ejemplo, la producción de ciertos bienes de consumo que se hallan en manos estatales, así como los capitales y el número de obreros, han sufrido las siguientes variantes en los últimos 20 años:

Grupo Industrial	Capitales		Obreros		Valor de la Producción	
	1936	1955	1936	1955	1936	1955
Productos Alimenticios . . . .	2,766	11,872	2,614	2,240	23,385	36,052
Bebidas . . . . .	3,707	4,062	412	574	4,298	13,023
Imprenta . . . . .	973	521	172	248	183	570
	7,446	16,455	3,138	5,062	27,866	49,645

Para su comparación, las cifras de capital y de valores de la producción correspondientes a 1955 se han traducido a precios de 1936.

El mismo hecho, multiplicado, se ha evidenciado en la provisión de servicios relativos a la energía, al transporte y a la construcción:

Grupo Industrial	Capitales		Obreros		Valor de la Producción	
	1936	1955	1936	1955	1936	1955
Energía eléctrica .....	18,702	24,225	1,328	2,120	4,126	12,441
Derivados del Petróleo y del Carbón .....	—	39,590	—	2,317	—	50,064
Elementos del Transporte .	—	4,576	—	1,284	—	2,622
Construcción .....	923	3,591	1,199	1,969	1,779	4,004
Materiales de Construcción y Afines .....	—	3,586	—	283	—	—
Industria Química .....	—	626	—	310	—	662
	19,625	76,194	2,527	8,283	5,905	69,793

Para su comparación, las cifras de capitales y valores de la Producción, correspondientes a 1955, se han traducido a precios de 1936).

En definitiva, el Ministerio de Industrias y Trabajo ha olvidado totalmente las repercusiones que todo desenvolvimiento industrial plantea sobre las actividades secundarias públicas y, por ende, no se ha preocupado ni de analizar los posibles aspectos ni sus probables soluciones.

## X.

### CONCLUSIONES FINALES SOBRE EL PROYECTO DEL MINISTERIO DE INDUSTRIAS Y TRABAJO

1. Se trata de un conjunto de medidas que no encuadra dentro de una política económica general ni dentro de una de fomento planificado de la industrialización;
2. Aún dejando de lado esa deficiencia, no atiende y contradice los principios básicos sobre los que debiera planificarse nuestro desarrollo industrial;
3. Se reitera un concepto equivocado de lo que debe entenderse por "industrialización";
4. Se estructura un proyecto que trata de resolver uno de los problemas del orden industrial del país, con desconocimiento de su realidad económica lo que sólo sirve de sumando en una situación caótica que abarca los más diversos aspectos;
5. Sus finalidades, si bien plausibles, son muy parciales e incompletas, lo que hace necesaria su revisión;
6. Los medios utilizados son insuficientes para alentar la inversión, pero pueden alcanzar para establecer desniveles de costos que planteen problemas insolubles al productor de Montevideo, con lo que los posibles beneficios que se pretenden alcanzar se verían compensados por otros tantos perjuicios; y
7. el otorgamiento de beneficios según sea el Departamento en que se instale la industria, no obedece a alguna razón lógica y propenderá a crear problemas hoy desconocidos. El fomento regional debe ser encarado dentro de otro enfoque, con estudios y soluciones especiales para cada región productora, según sean sus recursos, fuentes de energía, medios de transporte, mercados de consumo, etc., etc.

## XI

### BASES PARA UN FOMENTO PLANIFICADO DE NUESTRO DESARROLLO INDUSTRIAL

De acuerdo con lo expuesto y con la aclaración de que las medidas concretas deben versar sobre los aspectos específicos expresados en cada uno de los capítulos anteriores, ellas serían:

1. La industrialización nacional debe orientarse de acuerdo con los recursos de nuestro país. Ello impone:
  - a) determinar el plan de producción manufacturera;
  - b) estimar las necesidades en materia de recursos o factores;
  - c) adecuar el grado de industrialización a la capacidad de importación, y
  - d) obtener —hasta donde sea posible y conveniente— desarrollos paralelos entre las productividades agraria e industrial.
  
2. La industrialización nacional debe orientarse de acuerdo con los recursos humanos de nuestro país. Ello exige:
  - a) determinar el volumen de trabajadores necesarios y disponibles, así como sus respectivos aumentos vegetativos;
  - b) adecuar el grado de industrialización al volumen disponible de brazos, a la capacitación pertinente, a las posibilidades migratorias, al capital disponible y a la marcha de las inversiones, y
  - c) obtener —hasta donde sea posible y conveniente— un desarrollo orgánico de las variables población industrial y población agraria.
  
3. La industrialización nacional debe acordarse con las posibilidades del ahorro autóctono y con los ingresos de capital foráneo que venga a radicarse definitivamente en el país. Lo anterior plantea la necesidad de que:
  - a) se coordinan, en una única y gran política, las diversas medidas que se toman en los distintos sectores de la economía nacional. Debe darse confianza y seguridad a los ahorristas para que éstos orienten sus recursos a la industria;
  - b) se reestructuren y, a la vez, se coordinen con vistas al desarrollo económico nacional las políticas monetaria, crediticia y cambiaria para evitar las depreciaciones en el mercado interno y las devaluaciones en el mercado de cambios, puesto que reorientan inconve-

- nientemente los escasos ahorros hacia colocaciones de lujo o lucrativas pero improductivas desde el ángulo económico, y
- c) se reestructuren y, a la vez, se coordinen con vistas al desarrollo económico nacional las políticas financiera y fiscal, seleccionando adecuadamente los impuestos, tasas y demás contribuciones, eliminando los déficit y racionalizando los gastos públicos.
4. La industrialización nacional debe acordarse con las posibilidades de la formación de la mano de obra y la dirección manufacturera. Ello exige:
- a) la realización de estudios que lleven al conocimiento de como se distribuye la población;
  - b) la formación de análisis que permitan el conocimiento de la eficiencia productiva de la población, así como de la movilidad y desplazamiento del trabajo, y
  - c) la adopción de una política de trabajo coherente (a lo cual ayudarán los distintos aspectos anteriormente enunciados) en sus diversos problemas de oferta, distribución, redistribución, salarios, horarios, capacitación, transporte, vivienda, enseñanza, etc.
5. La industrialización nacional debe acordar con las posibilidades y exigencias de nuestro mercado. Ello implica tanto evitar duplicaciones inútiles, en materia de inversiones, como impedir planteamientos de orden social y financiero u orientar los capitales hacia aquellas producciones que significan la creación de un mayor ingreso para la economía nacional. Conviene mucho más asegurar a las empresas un volumen de producción óptimo, acorde con las posibilidades de la demanda doméstica, que utilizar parcialmente y a elevado costo todas las posibilidades de la técnica moderna.
6. La industrialización nacional debe acordarse al crecimiento que señale nuestro mercado. Ello impone que se coordine la expansión industrial con aquellas medidas que tiendan a:
- a) distribuir en forma armónica las actividades de los distintos sectores de la economía nacional;
  - b) expandir la ventas en el extranjero, y
  - c) extender las ventas en el mercado interno creando, en la población consumidora, la confianza y seguridad en el funcionamiento del sistema monetario y, consecuentemente, en el nivel de precios y de ingresos.

7. La industrialización nacional debe perseguir una adecuada localización industrial. De acuerdo con ello deben tenerse muy presentes:
  - a) las determinantes externas de la localización industrial (el medio físico, los aspectos demográficos, el estado de la técnica, la estructura institucional y el sistema de ideas);
  - b) las variables propias de la estructura industrial vigente (distribución actual de las manufacturas por zonas, por ramas, por especializaciones, etc.);
  - c) las variables integrantes de la estructura del comercio internacional (forma de operar de las diversas zonas, exigencias distintas en materia de cantidad, calidad y precios, actuación de diversos sistemas económicos con más o menos intervención en el comercio exterior, etc.);
  - d) las variables estrictamente internas de la localización industrial que pueden incidir sobre el costo de producción o sobre el precio de venta;
  - e) la necesidad de que, a través de la localización industrial, se logre un mejor y más proporcionado desarrollo industrial, evitando (siempre que sea políticamente deseable) desigualdades o disparidades en los desarrollos de los diversos sectores de la actividad secundaria, y
  - f) la necesidad de que se vinculen las políticas de localización industrial y de desarrollo económico de acuerdo con las exigencias de un país en trance de acelerar su expansión económica. La política industrial debe desenvolverse armónicamente con la expansión de las actividades primarias, secundarias y terciarias.
  
8. La industrialización nacional debe desarrollarse de acuerdo con las exigencias que imponen nuestras estructuras económica, en general, e industrial en particular, así como de los correspondientes desenvolvimientos armónicos y coordinados que se persigan.

	Establecimientos			Maquinarias			Obreros			Empleados			Producción			Capitales		
	M	I	T	M	I	T	M	I	T	M	I	T	M	I	T	M	I	T
Explotación Montes .....	—	51	51		6	6	—	140	140	—	2	2	—	580	580	—	62	62
Industria Extractiva .....	17	145	162	906	2.280	3.186	452	1.029	1.481	36	61	97	2.751	8.171	10.922	3.007	6.237	9.244
Productos Alimenticios .....	963	3.324	4.287	18.224	42.942	61.166	11.708	13.553	25.261	3.271	2.604	5.875	301.237	220.164	521.401	78.707	92.462	171.169
Bebidas .....	380	795	1.175	12.595	15.234	27.829	3.601	4.733	8.334	632	575	1.207	88.906	70.418	159.324	88.372	39.945	128.317
Papel y Cartón .....	58	11	69	2.186	20.301	22.487	1.338	1.168	2.506	211	53	264	13.174	23.260	36.434	11.308	28.873	40.181
	1.418	4.326	5.744	33.911	80.763	114.674	17.099	20.623	37.722	4.150	3.295	7.445	406.068	322.593	728.661	181.394	167.579	348.973
$\frac{M \times 100}{T}$	24,68			29,57			45,32			55,74			56,02			51,97		
$\frac{I \times 100}{T}$		75,32			70,43			54,68			44,26			43,98			48,03	
$\frac{T \times 100}{T}$			22,71			30,27			25,05			30,09			35,25			29,09
Total Nacional																		

## NOTAS:

M = Montevideo.

I = Interior.

T = Total (Montevideo + Interior).

Establecimientos, Obreros y Empleados, en unidades.

Maquinarias, Producción y Copitales, en miles de pesos.

Fuente: Dirección de Industrias.

O B R E R O S  
(Actividad Privada)

Agrupación	1936	1955	Porcentaje	
			+	-
Ind. Extractiva .....	2.079	1.481		71,6
Prod. Aliment. ....	15.283	25.261	165,3	
Bebidas .....	2.768	8.334	301,1	
Tabacos .....	991	864		87,2
Textiles .....	6.041	21.854	361,7	
Vest. y Conf. ....	6.238	9.683	155,2	
Prod. Forestales ....	1.512	4.578	302,8	
Ind. del Mueble ....	2.187	3.743	171,1	
Papel y cart. ....	873	2.506	287	
Imprenta .....	2.163	4.058	187,6	
Ind. del cuero ....	1.090	2.052	188,2	
Ind. del caucho ....	722	2.199	304,5	
Ind. química .....	1.563	4.421	282,8	
Derivados del Petró- Petróleo y Carbón.	13	303	2.330,7	
Mt. Const. y afines ..	3.317	7.746	233,5	
Fund. y lam. metales	431	1.229	285,1	
Metalúrgica .....	3.153	7.249	229,9	
Mecánica-met. ....	299	3.320	1.110,3	
Electrotécnica .....	543	5.509	1.014,5	
El. del transp. ....	3.508	7.346	209,4	
Ind. diversas .....	1.312	3.800	289,6	
Construcción .....	13.936	22.880	164,2	

C A P I T A L E S  
(Actividad Privada)

Agrupación	1936	1955	Porcentaje	
			+	-
Ind. Extractiva .....	3.190	2.750		86,20
Prod. Aliment. ....	38.769	50.913	131,3	
Bebidas .....	22.035	38.167	173,2	
Tabacos .....	5.754	8.400	146	
Textiles .....	14.780	74.960	507,2	
Vest. y Conf. ....	8.764	13.800	157,5	
Prod. Forestales ....	3.687	6.863	186,1	
Ind. del Mueble ....	2.392	3.731	156	
Papel y cart. ....	2.809	11.951	425,4	
Imprenta .....	4.803	11.533	240,1	
Ind. del cuero ....	2.824	5.623	199,1	
Ind. del caucho ....	1.343	8.836	657,9	
Ind. química .....	7.531	24.362	323,5	
Derivados del Petró- Petróleo y Carbón.	171	479	280,1	
Mt. Const. y afines ..	14.870	15.758	106,8	
Fund. y lam. metales	943	2.742	290,8	
Metalúrgica .....	6.022	14.867	246,9	
Mecánica-met. ....	477	5.951	1.247,5	
Electrotécnica .....	931	21.478	2.307	
El. del transp. ....	7.643	10.872	142,2	
Ind. diversas .....	1.405	7.516	534,9	
Construcción .....	3.917	15.238	389	

P R O D U C C I O N  
(Actividad Privada)

Agrupación	1936	1955	Porcentaje	
			+	-
Ind. Extractiva .....	2.645	3.249	122,8	
Prod. Aliment. ....	78.844	155.087	196,7	
Bebidas .....	18.920	47.320	250,1	
Tabacos .....	6.175	11.781	190,7	
Textiles .....	18.618	89.947	483,1	
Vest. y Conf. ....	19.056	30.203	158,4	
Prod. Forestales ....	4.251	13.849	325,7	
Ind. del Mueble ....	3.467	8.619	248,6	
Papel y cart. ....	2.726	10.837	397,5	
Imprenta .....	5.368	18.814	350,4	
Ind. del cuero .....	5.602	7.185	141,9	
Ind. del caucho .....	1.453	11.305	778	
Ind. química .....	8.975	38.498	428,9	
Derivados del Petró- Petróleo y Carbón.	226	846	374,3	
Mt. Const. y afines ..	8.736	25.295	289,5	
Fund. y lam. metales	813	5.661	696,3	
Metalúrgica .....	7.656	21.352	278,9	
Mecánica-met. ....	584	9.285	1.589,9	
Electrotécnica .....	1.571	22.973	1.462,3	
El. del transp. ....	6.925	22.578	323,9	
Ind. diversas .....	2.588	11.287	436,1	
Construcción .....	14.900	52.694	353,6	



# APENDICE

Texto del Mensaje y Proyecto de Ley del Ministerio de Industrias y Trabajo, publicado en el Diario Oficial de fecha 22 de Marzo de 1957.



## MINISTERIO DE INDUSTRIAS Y TRABAJO

MENSAJE. *Se presenta un proyecto de ley por el que se exonera de patente de giro, impuesto a las ventas, etc., a las industrias manufactureras que se instalen en el interior de la República.*

Poder Ejecutivo.

Ministerio de Industrias y Trabajo.

Montevideo, 21 de febrero de 1957.

Señor Presidente de la Asamblea General,  
escribano don Ledo Arroyo Torres.

El Poder Ejecutivo ha considerado la necesidad de propiciar el establecimiento de normas legales tendientes a *eleva las oportunidades de trabajo* en el interior de la República y a tal efecto entiende que es impostergable fijar medios adecuados con la finalidad de estimular la instalación y mejoramiento de las industrias en esa zona del territorio nacional.

El proyecto de ley que se somete a consideración de la Asamblea General, *tiende a orientar la instalación de nuevas industrias hacia el interior del país y a incrementar las actividades industriales de esa región, de modo de obtener una redistribución lógica y de mejores perspectivas para nuestro desarrollo económico.*

Para juzgar objetivamente el problema que se desea solucionar, nada es más útil que comparar las cifras del Censo del año 1954, considerando, por una parte, el Departamento de Montevideo y por la otra, el conjunto de los 18 Departamentos restantes.

Observamos que en la Capital, con una superficie geográfica del 0,35 % del país, existen 12.766 establecimientos industriales, frente a 12.565 establecimientos, situados fuera del perímetro de Montevideo, o sea sobre un área de 99,65 % del territorio nacional. Es decir, que hay, aproximadamente, igual número de establecimientos en Montevideo que en todo el resto del país.

Aún cuando esta primera comprobación, es de por sí elocuente, no es sin embargo la de más trascendencia.

En efecto, debemos considerar la importancia de esos establecimientos. No basta ciertamente, juzgar sólo por el número de industrias, sino también por su capacidad productiva y por el número de obreros y empleados que tienen a su servicio.

El análisis de esos factores, permite afirmar, aún más, la gravedad del problema.

Veamos globalmente, en Montevideo y en el interior, el capital, el número de empleados y de obreros, el valor de la maquinaria y el valor de la producción, de los establecimientos industriales.

El capital de los establecimientos de Montevideo, asciende a pesos 1:227.043.000; en cambio, el de los establecimientos de los restantes 18 Departamentos es de \$ 358:136.666. Vale decir, que el capital aplicado a las industrias de Montevideo es tres veces y medio mayor que el del conjunto de las industrias del interior.

El número de empleados de las industrias de la capital es de 22.635 y el de los del interior 5.487; o sea que están en una relación aproximada de 4 a 1.

Las industrias de Montevideo, dan ocupación a 128.412 obreros: el conjunto de las industrias del interior ocupan solamente 48.411. La relación en este caso 3 a 1.

El valor de la maquinaria instalada en Montevideo es de \$ 327:353.000, frente a \$ 167:858.037 en el interior, vale decir, que en este aspecto Montevideo duplica al interior.

Por último, el valor de la producción industrial que ascendió a \$ 1:832:306.000 en Montevideo, llegó sólo a \$ 595:024.411 en el interior. Una relación de 3 a 1, favorable a la capital.

En general podemos decir que, desde el punto de vista de su función social, la industria capitalina triplica a la industria total de los 18 Departamentos restantes.

Resulta claro el interés nacional de esta iniciativa, cuya finalidad es fomentar racionalmente nuestra economía, creando oportunidades de trabajo a la población del interior de la República y *evitando, además, la enorme y a veces ilógica concentración de las industrias en la Capital, con la secuela de inconvenientes de orden demográfico, económico, urbanístico y aún mismo, de la seguridad nacional.*

La descentralización industrial constituye un factor muy importante para mejorar las condiciones de vida de los habitantes del interior y al mismo tiempo, para evitar la tremenda y permanente absorción de la Capital, que ejerce así una función de aniquilamiento de las ciudades del interior.

Mientras persista la situación actual, no se habrán logrado para nuestro país, todos los beneficios sociales inherentes a la industria.

La consigna debe ser pues, dar a los habitantes del interior, oportunidades de trabajo, que les permita disfrutar del mismo nivel de vida que los de Montevideo.

Los procedimientos que se propician en el proyecto de ley, constituyen estímulos que se consideran eficientes, para lograr los fines que se persiguen.

*Los principios fundamentales* que le sirven de base son:

A) *Los beneficios se acuerdan a las industrias nuevas y se extienden a las instaladas*, desde el momento que comiencen a sentir la competencia de aquéllas o cuando realicen ampliaciones fundamentales de sus plantas industriales;

B) *Las franquicias se conceden, de acuerdo a la distancia del lugar de instalación, a la capital de la República.* Se fija una distancia mínima de 50 kilómetros de Montevideo, porque es evidente la inconveniencia de propiciar soluciones que tiendan a crear un cordón industrial alrededor de la Capital, inconvenientes que se juzgan de la misma importancia que la situación que prevalece en la actualidad;

C) Razones de fiscalización y de efectiva conveniencia social, obligan a establecer una *importancia mínima para los establecimientos que se amparen a los beneficios de la ley;*

D) *Se establece el principio que las industrias nuevas que elaboran materias primas nacionales, se ubiquen en el interior, es decir, próximo a las zonas donde se producen esas materias primas.* Sólo se autorizaría la instalación en Montevideo o en su proximidad, cuando se pruebe que no son económicamente viables en el interior y 'o en los casos que industrialicen productos que provengan de esa zona;

E) Se autoriza al Poder Ejecutivo para dejar sin efecto las franquicias, cuando se compruebe que no son necesarias para la prosperidad de una actividad industrial determinada;

F) *Los beneficios que se acuerdan* son de varios órdenes:

I) Exoneraciones impositivas relacionadas con el pago de patente de giro, impuesto a las ventas, impuesto de timbres, derechos y adicionales aduaneros para la importación de bienes de capital;

II) Bonificaciones cambiarias para la importación de los equipos industriales; y

III) Tarifas especiales para el transporte de materias primas y artículos elaborados por las industrias, y para los suministros de fuerza motriz y agua corriente.

El Poder Ejecutivo está convencido, que la sanción de este Proyecto de Descentralización Industrial, no solamente constituirá un factor decisivo

para encauzar racionalmente nuestro desarrollo industrial, sino que, además, tendrá trascendental gravitación para impulsar firmemente la prosperidad del interior de la República.

Saludo al señor Presidente con mi más alta consideración.

Por el Consejo: *ALBERTO F. ZUBIRIA.* — *FERMIN SORHUETA.*  
— *Carlos M. Fleitas*, Secretario interino.

---

## PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, reunidos en Asamblea General,

### DECRETAN:

Artículo 1º Facúltase al Poder Ejecutivo para conceder las franquicias que se detallan en el artículo 2º, por un término de veinte (20) años, a las industrias manufactureras que se instalen después de la promulgación de la presente ley, en el interior de la República, según la escala que establece el artículo 5º.

Art. 2º Las franquicias a que se refiere el artículo 1º comprende las exoneraciones de pago de:

- Patente de giro;
- Impuesto a las ventas;
- Impuesto de Timbres;
- Derechos de Aduana y adicionales, para la importación de la maquinaria, accesorios, repuestos y demás elementos de la planta industrial, siempre que la importación sea realizada directamente por las industrias para uso propio.

Art. 3º Para tener derecho a las franquicias que se conceden por esta ley, las industrias a que se refiere el artículo 1º deberán ajustarse a las siguientes condiciones:

- A) Obtener la declaración del Ministerio de Industrias y Trabajo, de que la instalación de la nueva industria, en el lugar elegido por los interesados, es conveniente para la economía del país;
- B) Que la planta industrial se instale a más de 50 kilómetros de la ciudad de Montevideo;
- C) Que la nueva industria ocupe por lo menos a cincuenta personas entre obreros y empleados;

- D) Que el valor del activo fijo de la empresa, afectado a la actividad industrial, no sea inferior a los ciento cincuenta mil pesos;
- E) Que el equipo industrial sea nuevo, sin uso y eficiente.

Art. 4º *Facúltase al Poder Ejecutivo para conceder las franquicias previstas en el artículo 2º, según la escala indicada en el artículo 5º, a las industrias manufactureras instaladas en el interior de la República a la fecha de promulgación de esta ley, en caso de ampliaciones fundamentales de sus plantas industriales.*

En tales casos las ampliaciones deberán ajustarse a las siguientes condiciones:

- A) Obtener la declaración del Ministerio de Industrias y Trabajo, de que la ampliación proyectada es conveniente para la economía del país;
- B) Que la planta industrial a ampliarse se encuentre a más de 50 kilómetros de Montevideo;
- C) Que la ampliación a realizarse ocupe por lo menos a 50 personas entre obreros y empleados;
- D) Que el monto a invertirse en la ampliación, en bienes de activo fijo, directamente aplicados a la actividad industrial, no sea inferior al 20 % del activo fijo de la empresa, aplicado a dicha actividad. En ningún caso el monto a invertirse en la ampliación, en los bienes de activo fijo mencionados será, además, inferior a los \$ 150.000.00;
- E) Que el equipo industrial ampliatorio sea nuevo, sin uso y eficiente.

Art. 5º Las exoneraciones de pago a que se refiere el artículo 2º, se concederán de acuerdo con la siguiente escala:

- A) En un 30 % para las industrias que se instalen en el Departamento de Canelones;
- B) En un 60 % para las que se instalen en los Departamentos de Colonia, San José, Florida, Lavalleja y Maldonado;
- C) En un 80 % para las que se instalen en los Departamentos de Soriano, Flores, Durazno y Rocha;
- D) En un 90 % para las que se instalen en los Departamentos de Río Negro, Paysandú, Tacuarembó, Treinta y Tres y Cerro Largo;
- E) En un 100 % para las que se instalen en los Departamentos de Salto, Rivera y Artigas.

Las distancias de cincuenta kilómetros se contarán desde la Estación José Artigas, de la Administración de Ferrocarriles del Estado, hasta la estación ferroviaria más próxima al lugar de ubicación de la planta indus-

trial, pertenezca ésta o no al mismo Departamento en que se instale la industria.

Art. 6º Para la importación de los bienes de capital indicados en el artículo 2º, el Poder Ejecutivo establecerá bonificaciones cambiarias, respecto al tipo básico fijado para la importación de maquinaria industrial, cuando se destinen a la instalación, ampliación o reforma de las plantas industriales situadas a más de 50 kilómetros de Montevideo. Esas bonificaciones cambiarias no representarán una rebaja superior al 30 % de dicho tipo básico y se establecerán de acuerdo con la distancia de radicación de las industrias, a Montevideo, según la agrupación prevista en el artículo 5º.

Para tener derecho a las bonificaciones precedentemente expresadas, se deberán cumplir las siguientes condiciones:

- I) En caso de instalación de nuevas industrias: las establecidas en los apartados A), B), D) y E del artículo 3º;
- II) En caso de ampliaciones a reformas: las establecidas en los apartados A), B), 2º párrafo del B y E del artículo 4º.

Art. 7º Ampárase en las bonificaciones que se acuerdan por artículo anterior, las operaciones en trámite, para la importación de equipos industriales, gestionados por industrias del Departamento de Montevideo, que, a la fecha de promulgación de esta ley, tengan contrato de cambio concertados, siempre que esas industrias instalen, con esos equipos, plantas industriales en las zonas del país beneficiadas por las franquicias. En tales casos, se deberán cumplir las condiciones previstas en el artículo 6º. Esos equipos serán destinados directamente a la nueva planta del interior.

Art. 8º *La maquinaria, accesorios, repuestos y demás elementos indicados en el artículo 2º, que se importen al amparo de esta ley, serán destinadas exclusivamente a las plantas industriales para las que se haya solicitado y no podrán ser transferidas, a ningún título, antes de los seis años de haber sido instaladas y comprobada su utilización durante ese período.* El Poder Ejecutivo dictará las medidas de fiscalización pertinentes.

Esta prohibición se extiende a las transferencias entre fábricas de una misma empresa, situadas en distintos Departamento del país.

Las industrias que contravinieron lo dispuesto en este artículo, serán penadas con las siguientes sanciones:

- A) Retiro de las franquicias que disfruten al amparo de esta ley;
- B) Reintegro de las bonificaciones en que hubieran sido beneficiadas; y
- C) Multa por un monto equivalente al 50 % del valor de adquisición de los bienes ilegalmente transferidos.

Art. 9º Toda empresa industrial que desee acogerse a los beneficios

que acuerda la presente ley, deberá solicitarlo al Ministerio de Industrias y Trabajo. En la solicitud se detallará: ubicación geográfica de la planta industrial a instalarse, el plano de la misma, materias primas a emplear y su procedencia, artículos a elaborar, proceso de fabricación, capacidad de producción, capital a invertir, número de obreros y empleados a utilizar, análisis del mercado interno para los productos a elaborar y posibilidades de exportación.

En el caso de establecimientos que inicien la explotación de ramos industriales aún no desarrollados en el país, el Poder Ejecutivo podrá exigir la presentación de un estudio económico completo.

En ambos casos, el Poder Ejecutivo, concederá las franquicias que establece esta ley, siempre que de los estudios que se realicen, por las Oficinas Técnicas especializadas, se verifique la conveniencia económica que presenta para el país.

Art. 10. El Poder Ejecutivo mediante resolución fundada, podrá suprimir las franquicias a que se refiere el artículo 2º cuando las considere innecesarias para el formal funcionamiento de una industria.

Art. 11. El Poder Ejecutivo en común acuerdo con la Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE), Obras Sanitarias del Estado (OSE) y Usinas Eléctricas y Teléfonos del Estado (UTE), establecerá *tarifas preferenciales para el transporte* de materias primas y artículos elaborados por las industrias, así como para los suministros de *fuera motriz y agua corriente* para su uso. Dichas tarifas se aplicarán a las industrias establecidas o que se instalen a más de 50 kilómetros de Montevideo, a contar en la forma indicada en el último párrafo del artículo 5º.

Art. 12. Las industrias ya instaladas en el interior de la República, a la fecha de promulgación de esta ley, tendrán derecho a exoneración, según la escala indicada en el artículo 5º, siempre que los renglones de su producción corriente sean los mismos que los de las industrias que se instalen al amparo de esta ley.

Si los renglones de producción corriente de las industrias a equipararse difirieran en algunos de ellos, la exoneración impositiva se aplicará exclusivamente a los que son comunes con los de la industria que motiva la equiparación.

Para obtener la equiparación a que se refiere este artículo, las industrias ya instaladas a la fecha de promulgación de esta ley, no podrán tener común, con las industrias a que se equiparen, siempre que ambas se encuentren situadas en las mismas zonas, previstas en el artículo 5º, ninguna persona que pertenezca a la vez, a la dirección o a la administración de ambas; tampoco podrán estar integradas total o parcialmente por capitales que pertenezcan a capitales que tengan, como tales, participación en ambas.

Art. 13. A partir de la fecha de promulgación de esta ley y *durante un período de veinte (20) años, las industrias que elaboren principalmente*

*materias primas nacionales y deseen instalarse a menos de 30 kilómetros de la capital, deberán solicitarlo al Ministerio de Industrias y Trabajo. El Poder Ejecutivo autorizará su instalación sólo en los casos en que su funcionamiento no sea económicamente viable fuera de ese límite.*

Las distancias se contarán en la forma indicada en el artículo 5º

En estos casos el Poder Ejecutivo podrá exigir la presentación previa de un estudio económico completo.

La Dirección de Impuestos Directos, no podrá expedir patentes de giro, para establecer dentro de esa zona, industrias del tipo indicado en el párrafo anterior a menos que exista resolución favorable expresa y fundada del Poder Ejecutivo, declarando que no es económicamente viable fuera de la mencionada zona.

Art. 14. Exceptúanse del cumplimiento del artículo anterior:

- A) Las industrias que industrialicen principalmente materias primas obtenidas como subproductos de industrias radicadas a menos de 50 kilómetros de la Capital;
- B) Las industrias que industrialicen materias primas de origen agropecuario o del subsuelo, que provengan principalmente de zonas situadas a menos de 50 kilómetros de Montevideo; y
- C) Las industrias que industrialicen materias primas destinadas por laboreo de canteras y minas situadas en dicha zona.

Art. 15. El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley.

Art. 16. Comuníquese, etc.

FERMIN SORHUETA.

# INDICE



# INDICE

Cdor. ISRAEL WONSEWER

## Factores Determinantes de la Industrialización en el Uruguay

### I

#### HECHOS HISTORICOS QUE HAN INFLUIDO EN EL PROCESO DE INDUSTRIALIZACION

- |   |    |
|---|----|
| 1. El problema de la ocupación y la crisis de 1929 .....                                | 7  |
| 2. El empeoramiento de la relación de intercambio y de la capacidad para importar ..... | 9  |
| 3. La guerra de 1939-1945 y la post-guerra .....  | 9  |
| 4. Las tendencias al desarrollo económico y el proceso de industrialización             | 10 |

### II

#### FACTORES DETERMINANTES EN EL PROCESO DE INDUSTRIALIZACION

- |  |    |
|--|----|
| 1. Los recursos naturales .....                                    | 12 |
| 2. El problema de la energía .....                                 | 13 |
| 3. El crecimiento de la población .....                            | 15 |
| 4. La formación del capital .....                                  | 17 |
| 5. La formación de la mano de obra y la dirección industrial ..... | 21 |
| 6. Técnicas de la produccion .....                                 | 24 |
| 7. La insuficiencia del mercado interno .....                      | 25 |

### III

#### LA INTERVENCION ESTATAL EN EL PROCESO DE LA INDUSTRIA-LIZACION

- |   |    |
|---|----|
| 1. Política de producción .....                                   | 27 |
| 2. Política fiscal .....  | 27 |
| 3. Política dineraria y crediticia .....                          | 29 |
| 4. Política de precios .....                                      | 32 |
| 5. Política sobre el balance de operaciones internacionales ..... | 34 |

### IV

Conclusiones

39

Cdor. ENRIQUE V. IGLESIAS

**Problemas Teórico-Políticos de la Localización Industrial**

I

INTRODUCCION	45
--------------	----

II

TEORIA DE LA LOCALIZACION INDUSTRIAL .....	47
1. Determinantes Externas de la Localización .....	47
2. Determinantes Internas de la Localización .....	50

III

POLITICA DE LOCALIZACION INDUSTRIAL .....	63
1. Introducción .....	63
2. Objetivos de las Políticas de Localización Industrial en los Países más Desarrollados .....	64
3. Determinantes de las Políticas de Localización Industrial en los Países menos Desarrollados .....	66
4. Objetivos de las Políticas de Localización en los Países menos Desarrollados .....	70
5. Los Medios de la Política de Localización .....	78
6. Política de construcciones, favoreciendo en forma especial la construcción de edificios para industrias y, en algunos casos, llegando a la construcción directa con arrendamientos largos y favorables a los intereses de los industriales .....	81

Cdor. MARIO BUCHELI

**Estructura de la Producción Industrial en el Uruguay**

I

ESTRUCTURA ECONOMICA	85
----------------------	----

II

ESTRUCTURA DE LA PRODUCCION INDUSTRIAL DEL URUGUAY .	94
I) Relaciones cuantitativas .....	94
II) Relaciones cualitativas .....	99

III

ESTRUCTURA DE LA PRODUCCION INDUSTRIAL DEL URUGUAY EN 1955 .....	101
I) Relaciones cuantitativas .....	101
II) Relaciones cualitativas .....	113

#### IV

CAMBIOS ESTRUCTURALES EN EL PERIODO 1936/55 .....	115
---	-----

#### V

CARACTERISTICAS GENERALES DE LA ESTRUCTURA DE LA PRODUCCION INDUSTRIAL DEL URUGUAY .....	121
1. Reestructuración en diversos aspectos .....	121
2. Grandes disparidades .....	123
3. Tendencia al monopolio y la concentración .....	125
4. La reestructuración de la producción industrial dió otras características a la influencia del mercado internacional sobre la economía nacional ...	126

#### ANEXOS

Nº 1 — Actividad Privada (1955) .....	129
Nº 2 — Actividad Pública (1955) .....	131
Nº 3 — Actividad Total (1955) .....	133
Nº 4 — Importancia relativa de cada Departamento dentro de la Producción Industrial (1955) .....	135
Nº 5 — Importancia por agrupaciones de acuerdo con el valor de la Producción (1955) .....	136
Nº 6 — Actividad Privada (1936) .....	137
Nº 7 — Actividad Pública (1936) .....	138
Nº 8 — Actividad Total (1936) .....	139
Nº 9 — Importancia relativa de cada Departamento dentro de la Producción Industrial (1936) .....	140
Nº 10 — Importancia de las agrupaciones de acuerdo con el valor de la Producción (1936) .....	141
Nº 11 — Valor de la Producción de 1955 a precios de 1936 .....	142
Nº 12 — Valor producción de la actividad privada del año 1955 a precios de 1936 .....	143
Nº 13 — Valor producción de la actividad pública del año 1955 a precios de 1936 .....	144

Cdor. LUIS A. FAROPPA

#### Bases para un Proyecto de Descentralización Industrial

EL PROYECTO DE LEY DEL PODER EJECUTIVO .....	147
--	-----

#### I

FINALIDADES .....	147
-------------------	-----

#### II

MEDIOS .....	150
--------------	-----

III	
UBICACION DEL PROYECTO DENTRO DE UNA POLITICA ECONOMICA GENERAL .....	152
IV	
EL VERDADERO CONCEPTO DE LA "INDUSTRIALIZACION" .....	153
V	
ESTUDIOS PREVIOS A LA REALIZACION DE UN PLAN .....	154
VI	
LOS FACTORES DETERMINANTES DEL PROCESO DE INDUSTRIALIZACION Y EL PROYECTO DEL PODER EJECUTIVO .....	156
1. Los Recursos Naturales de Nuestro País .....	156
2. El Crecimiento de la Población en Nuestro País .....	158
3. La Formación de Capital en el Uruguay .....	159
4. La Formación de la Mano de Obra y la Dirección Industrial en el Uruguay .....	162
5. Técnica de Producción .....	166
6. La Insuficiencia del Mercado Interno .....	167
VII	
LA INTERVENCION ESTATAL EN EL PROCESO DE INDUSTRIALIZACION Y EL PROYECTO DEL PODER EJECUTIVO .....	170
1. La Política Fiscal .....	170
2. La Política Financiera .....	173
3. Política Dineraria y Crediticia .....	174
4. Política de Cambios Internacionales .....	176
VIII	
LA LOCALIZACION INDUSTRIAL Y EL PROYECTO DEL PODER EJECUTIVO .....	179
1. Determinantes Externos de la Localización Industrial .....	179
2. Determinantes Internos de la Localización Industrial .....	181
3. Los Determinantes de la Política de la Localización Industrial en los Países menos Desarrollados .....	182
4. La Localización Industrial y el Desarrollo Económico .....	184
IX	
EL PROYECTO DEL MINISTERIO DE INDUSTRIAS Y TRABAJO Y LA ESTRUCTURA INDUSTRIAL .....	188
1. El Proyecto ignora nuestra Estructura Industrial .....	188
2. La Deficiencia de las Proposiciones proviene de una Metodología Inconveniente .....	189
3. Algunos aspectos ignorados por el Proyecto del Ministerio de Industrias y Trabajo .....	192

X

CONCLUSIONES	211
--------------	-----

XI

BASES PARA UN FOMENTO PLANIFICADO DE NUESTRO DESARROLLO INDUSTRIAL .....	212
--	-----

ANEXOS

Nº 1 — DATOS DE ALGUNAS RAMAS (1955) .....	215
Nº 2 — OBREROS EMPLEADOS EN LA ACTIVIDAD PRIVADA .....	217
Nº 3 — CAPITALES EMPLEADOS EN LA ACTIVIDAD PRIVADA ...	218
Nº 4 — PRODUCCION GENERADA POR LA ACTIVIDAD PRIVADA .	219

APENDICE: TEXTO DEL MENSAJE Y PROYECTO DE LEY DEL MINISTERIO DE INDUSTRIAS Y TRABAJO .....	221
--	-----

INDICE .....	231
--------------	-----



**TERMINADO DE IMPRIMIR  
EL 28 DE ENERO 1959  
EN IMPRESORA REX S. A.  
GABOTO 1525 - MONTEVIDEO**



PUBLICACIONES  
DEL  
INSTITUTO DE TEORIA Y POLITICA ECONOMICAS

---

- Nº 1. — Elevación de Precios y Alza Inflacionaria en el Uruguay.
- Nº 2. — Estados Unidos debe modificar su Política Monetaria Internacional.
- Nº 3. — Política de Subvenciones en el Uruguay.
- Nº 4. — La creación de Medios de Pago en el Uruguay:  
¿Responde a los Objetivos actuales de la Política Económica?
- Nº 5. — El Redescuento Bancario en la Política Monetaria Nacional.
- Nº 6. — El Pensamiento Económico y la Evolución Social.
- Nº 7. — La Política Económica del Uruguay.
- Nº 8. — La Reestructuración del Comercio Exterior como Factor de Desarrollo Económico Nacional. — Actuación del Contralor de Exportaciones e Importaciones.
- Nº 9. — El Nuevo Régimen Cambiario del Uruguay. — Fundamentos, Objetivos y Efectos.
- Nº 10. — El Sistema Dinerario del Uruguay.
- Nº 11. — Doctrina, Teoría y Política Económicas.
- Nº 12. — Tratamientos cambiarios para la exportación.
- Nº 13. — Desarrollos en la Teoría Dineraria.