

# Revista de la CEPAL

*Secretario Ejecutivo*  
Gert Rosenthal

*Secretario Ejecutivo Adjunto*  
Carlos Massad

*Director de la Revista*  
Anibal Pinto

*Secretario Técnico*  
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS  
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
SANTIAGO DE CHILE, ABRIL DE 1991

Revista de la  
**CEPAL**

---

Santiago de Chile

Abril de 1991

Número 43

---

**SUMARIO**

* Democracia y economía. Secretario Ejecutivo de la CEPAL, <i>Gert Rosenthal</i> .	7
* Hechos externos, políticas internas y ajuste estructural. <i>Carlos Massad</i> .	11
* América Latina y las nuevas corrientes financieras y comerciales. <i>Robert Devlin</i> y <i>Martine Guerguil</i> .	23
* Competitividad de la industria latinoamericana. <i>Gérard Fichet</i> .	51
* Europa 92 y la economía latinoamericana. <i>Miguel Izam</i> .	67
La competitividad de las economías pequeñas de la región. <i>Rudolf Buitelaar</i> y <i>Juan Alberto Fuentes</i> .	83
Transferencia de tecnología: el caso de la Fundación Chile. <i>Torben Huss</i> .	99
Conversión de la deuda y conversión territorial. <i>Antonio Daher</i> .	121
El Estado y la pobreza en Costa Rica. <i>Marvin Taylor-Dormond</i> .	133
Prebisch y las relaciones agricultura-industria. <i>Carlos Cattaneo</i> .	151
Celso Furtado: Doctor Honoris Causa. <i>Wilson Cano</i> .	167
Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL</i> .	171

## Prebisch y las relaciones agricultura-industria

*Carlos Cattaneo\**

Este artículo muestra una de las facetas menos conocidas de la vasta y fructífera trayectoria de Raúl Prebisch en la economía latinoamericana: la labor que llevó a cabo en los albores de los años cincuenta en materia de capacitación en planes y proyectos de desarrollo agrícola, cuando esta actividad apenas se iniciaba en los países de la región, al menos en forma orgánica y sistemática.

El presente análisis del pensamiento de Prebisch se basa fundamentalmente en el ciclo de cinco conferencias que dictó en octubre de 1951, en un curso organizado por el Centro Latinoamericano de Capacitación en Planes y Proyectos Agropecuarios y Materias Conexas. Estas disertaciones tienen el gran mérito de mostrarnos concepciones básicas del pensamiento de Prebisch (como su concepción integradora del proceso de desarrollo económico de la región) analizadas desde la perspectiva de lo agrario, ya que sus palabras estaban dirigidas a un público compuesto mayoritariamente por profesionales, principalmente con funciones públicas, vinculados al sector.

\*Ingeniero Agrónomo, investigador de la Fundación Raúl Prebisch.

Este trabajo se realizó en el marco de la investigación "La obra de Raúl Prebisch en el área de la economía agraria", que se lleva a cabo en la Fundación Raúl Prebisch. El autor agradece al personal de la División Agrícola Conjunta CEPAL/AO la colaboración brindada y, en forma especial, al señor Jesús González Montero, cuyos testimonios fueron de fundamental importancia.

### I

## El marco conceptual: desarrollo y países no desarrollados

En su primera conferencia de este ciclo<sup>1</sup> Prebisch definió a los países no desarrollados como aquellos que reunían las siguientes características:

i) una elevada proporción de su población activa laboraba en la agricultura y demás ramas de la producción primaria, lo que constituía para Prebisch la característica fundamental;

ii) esa población empleada en las actividades primarias trabajaba con una técnica primitiva, inferior a la de los países desarrollados, y

iii) la tasa de crecimiento de su población era elevada.

Prebisch establecía una relación entre los dos primeros aspectos, al postular que una gran proporción de la población activa se encontraba ocupada en actividades primarias debido a que la técnica utilizada era primitiva. También destacaba que ambas características no eran incompatibles con un alto grado de desarrollo de ciertas actividades primarias, como las destinadas a la exportación, dado el especial interés en ellas de los países desarrollados. Estos habían contribuido de manera destacada a propagar la técnica hacia dichas actividades, ya que ellas les brindaban alimentos y materias primas para su propio desarrollo. En las producciones dirigidas casi exclusivamente al mercado interno la situación era diferente, aunque cada país presentaba características particulares derivadas de sus recursos naturales, clima y otros aspectos.

Pasando luego al análisis de lo que constituía un proceso de desarrollo, lo definía como "la gradual propagación de la técnica productiva moderna a la producción primaria y a todas las otras ramas de la economía para ir aumentando la productividad y por lo tanto acrecentando el ingreso per cápita de la población." (Conferencia N° 1, p. 4.) Las consecuencias de este proceso

<sup>1</sup> Raúl Prebisch, "Problemas del desarrollo económico en América Latina", Conferencia N° 1, Centro Latinoamericano de Capacitación en Planes y Proyectos Agropecuarios y Materias Conexas, Santiago de Chile, 23 de octubre de 1951, mimeo.

eran las mismas observadas en la totalidad de los países centrales: una reducción gradual de la proporción de la población activa que trabajaba en la producción primaria (aunque Prebisch destacaba que este fenómeno se producía también en la producción industrial, pues parte de la población ocupada en dichas actividades pasaba al sector de los servicios). La reducción indicada derivaba del aumento de productividad que se registraba en la actividad económica, debido a la propagación de la técnica. Ella hacía que se necesitaran menos trabajadores para producir la misma cantidad de bienes (tanto agrícolas como industriales). El proceso adquiría características diferentes según se tratase de un país no desarrollado o un país desarrollado: mientras que en los primeros la población activa desplazada por el incremento de la productividad se movía entre los distintos sectores de la economía, en los segundos dichos desplazamientos eran intrasectoriales.

Evidentemente, una definición de estas características planteaba dudas acerca de los límites precisos para considerar a un país desarrollado o subdesarrollado. Aún en América Latina, en ese entonces, países como Argentina y Uruguay presentaban valores similares a los de países como Estados Unidos o Canadá en cuanto a los porcentajes de su población activa ocupada en actividades primarias e industriales. Esta situación también se presentaba en otros países que, a base de una apreciación muy superficial, se consideraban "agrarios", como Australia, Nueva Zelanda y Dinamarca. Por lo tanto, se preguntaba Prebisch: ¿había terminado ya allí el proceso de desarrollo? Evidentemente que no. Había en esos países (y éste era un punto de fundamental importancia en su análisis) un margen suficientemente amplio para mejorar la productividad en la agricultura y traspasar la población activa "excedente" a la industria o a los servicios. Prebisch postulaba que cuando ese traspaso de población se daba entre sectores, se estaba aún en un país no desarrollado; mientras que si esa transferencia se producía en forma intrasectorial, se estaba en un país desarrollado.<sup>2</sup> De allí

<sup>2</sup> "Un país ya ha dejado de ser no desarrollado cuando la agricultura y otras ramas de la producción primaria ya no pueden dar gente en cantidades apreciables a la industria y otras actividades." (Conferencia N° 1, p. 5.)

que todavía, y con suficiente holgura, los países latinoamericanos (incluidos Argentina y Uruguay) se encontraban en la primera situación descrita.

En síntesis, el paso de una condición a otra estaba dado por la generación de incrementos de productividad en cada sector y la existencia de desplazamientos al interior de los mismos. Para avalar estas afirmaciones, Prebisch presentaba en su disertación las cifras correspondientes a los distintos casos analizados. Mostraba cómo en Estados Unidos la población activa empleada en la agricultura había descendido de 72.5% en 1820 a 21.1% en 1940, habiéndose transferido dicha población de la agricultura a la industria y, principalmente, a los servicios; la población en la industria pasó de 12.1% en 1820 a 30% en 1940, mientras que en los servicios subió de 15.4% a 48.8% entre esos mismos años.<sup>3</sup> También subrayaba los casos de Nueva Zelanda y Dinamarca, que presentaban hacia mediados de este siglo valores similares a los de Estados Unidos.<sup>4</sup>

En seguida, Prebisch analizaba las causas que operaban en el descenso de la población empleada en las actividades primarias a medida que se introducía la técnica en ellas. Destacaba fundamentalmente dos factores: i) los cambios que el incremento de ingresos iba provocando en la demanda de la población, vinculados al bajo valor de la elasticidad-ingreso que presentan los alimentos (ley de Engel), y ii) las modificaciones

<sup>3</sup> Prebisch decía que el desplazamiento de la población preferentemente de la agricultura a los servicios y no a la industria se debía a una característica propia del desarrollo económico, que requería una mayor cantidad de servicios (comercio, transporte, el Estado, etc.) a medida que se acentuaba el proceso. Pero advertía también acerca de un aspecto que se presentaba en los países no desarrollados: la existencia de una importante gama de servicios con productividades muy bajas. (Conferencia N° 1, p. 6.) Más adelante, en la segunda conferencia que pronunció en este curso, señalaría este hecho como un factor adicional que, a través de la presión a la baja que ejercía sobre los salarios y que se trasladaba a los precios, tendía al deterioro de los términos del intercambio en contra de los países productores de bienes primarios. (Conferencia N° 2, p. 6.)

<sup>4</sup> Nueva Zelanda tenía en 1945 el 23% de su población activa en la agricultura, el 30.6% en la industria y el 46.2% en los servicios. En el caso de Dinamarca, las cifras para 1940 indicaban los siguientes valores: 29, 32.6 y 38.5% para la agricultura, la industria y los servicios, respectivamente. (Conferencia N° 1, p. 7.)

que la técnica traía aparejadas en la utilización de los alimentos y materias primas (menor proporción de los mismos en el producto final, sustitución de materias primas naturales por sintéticas y mayor eficiencia en su utilización a través de un aprovechamiento integral de los subproductos).

A la consideración de estos elementos, que Prebisch describió en forma sumamente detallada, se agregaba la de otro muy importante en su análisis: el hecho de que en la demanda industrial, la proporción de materias primas no crecía con la misma rapidez que el valor del producto. De allí que "conforme aumenta la técnica productiva ya<sup>5</sup> no puede seguir en la producción primaria la misma cantidad de gente que se empleaba antes proporcionalmente, porque los cambios de demanda y los cambios de tipo de producción van dando a la demanda relativa de productos primarios un papel progresivamente menos importante en el conjunto de demanda de la colectividad. En esa forma, es un hecho fatal la disminución de la población empleada en la producción primaria conforme avanza la técnica productiva." (Conferencia N° 1, pp. 8-9.)

De aquí derivaba Prebisch uno de los argumentos más importantes para defender la necesidad de industrializar los países de la región, al preguntarse dónde crecería la industria para absorber esa población primaria desplazada. No existía (desde su perspectiva de análisis) la alternativa de localizarla aún más en los países desarrollados, ya que en la práctica no se daba una condición esencial para que ella fuera factible: la movilidad del factor humano, tanto por las restricciones que dichos países imponían, como

por otra serie de características (entre las que Prebisch destacaba las de tipo cultural) que la imposibilitaban en la práctica. Prebisch señalaba que, por el contrario, el proceso se había dado a la inversa: la población desplazada de la producción primaria por el progreso técnico no se había dirigido hacia los centros industriales, sino que las máquinas de dichos centros habían tendido a venir hacia donde estaba "la gente desplazada por el progreso técnico, o sea que este proceso reviste los caracteres de la industrialización de la periferia como condición esencialísima del progreso de la técnica agrícola." (Conferencia N° 1, pp. 9-10.) Es más, el análisis de Prebisch llegaba al grado de cuestionar la necesidad de extender la técnica a la agricultura si no se producía al mismo tiempo un proceso de industrialización en los países de la región: "... carecería de sentido en gran parte la extensión de la técnica a la producción primaria, puesto que si la gente así desplazada no puede emigrar y si no le es dado traer maquinaria para industrializarse, ¿que hará esa gente? ¿Que sentido tendría el progreso técnico de la agricultura si la gente así desplazada por ese progreso técnico no pudiera emplearse en otras actividades productivas? Tendría un sentido muy limitado." (Conferencia N° 1, p. 10.)

De allí que, para Prebisch, la industrialización de la periferia no se planteara en términos de una elección, sino de una necesidad, de una imposición del mismo proceso de crecimiento, al manifestar que: "Ya no se nos plantea el problema de si se ha de hacer industria o no se ha de hacer industria cuando un país se desarrolla. Parecería fatal que por el propio imperio del progreso técnico tendrá que hacerse industria para absorber la gente que la agricultura y la producción primaria no puede absorber ..." (Conferencia N° 1, p. 9.)

<sup>5</sup> En el original dice: "... la técnica productiva y no puede seguir ...".

## II

## La relación entre la agricultura y la industria en el marco de un proceso de desarrollo

En la segunda conferencia del curso,<sup>6</sup> Prebisch abordó el tema de las relaciones entre la agricultura y los restantes sectores de la economía en el proceso de desarrollo. Lo hizo inicialmente a través de preguntas dirigidas a sus alumnos, las cuales actuaron como elemento motivador. Las interrogantes que planteaba eran las siguientes: ¿Por qué la agricultura de algunos países se ha desarrollado con relativa lentitud si se la compara con la industria? ¿Por qué mientras hay en general prosperidad en la industria no la hay en la agricultura? ¿Por qué en algunos países la agricultura tradicional para el consumo interno ha crecido lentamente mientras que otros productos nuevos en el consumo interno o ciertos artículos de exportación han crecido rápidamente?

Si bien no era su propósito llegar a conclusiones definitivas que resolvieran estos complejos asuntos, Prebisch intentaba exponer lo que él llamó un "método de análisis", tendiente a ir separando y evaluando adecuadamente los distintos elementos que confluían en las relaciones intersectoriales. Estimaba que la falta de un diagnóstico adecuado y objetivo de la situación por carecerse de un estricto método de análisis de los problemas, constituía un déficit fundamental que debía superarse.

Retomando el hilo de la conferencia anterior, Prebisch partió del siguiente concepto: las proporciones de alimentos y de productos industriales que intervienen en el consumo dependen del nivel de ingreso y de las preferencias de los consumidores. De manera pues que si el nivel de ingresos permanece constante en un país y solamente aumenta la población, aun cuando el consumo per cápita de alimentos sea muy bajo en relación con la dieta ideal o con los recursos potenciales del país, el consumo de alimentos no

aumentará. De aquí derivaba una primera conclusión: si no ha crecido el ingreso medio per cápita, es dable pensar que el estancamiento del consumo de alimentos se debe a factores generales *ajenos* a la producción agraria.

Para demostrar esta aseveración, establecía una hipótesis, en la cual aislaba la variable relativa al comercio exterior, suponiéndola constante, y circunscribía su análisis a sólo dos sectores: la agricultura y la industria. También suponía que no existían limitaciones para la movilidad de la mano de obra de uno a otro sector productivo. Así, postulaba que la falta de correspondencia entre el aumento de la industria y de la agricultura se debía a dos tipos de factores: i) los relativos a la *demand*a de productos agropecuarios, alimentos y materias primas, y ii) los relativos a la *producción agrícola* y al grado en que ésta responde a los estímulos de la industria y de otros sectores. Dentro de este grupo, hacía hincapié en primer lugar en todo lo relativo al progreso técnico en la agricultura, abordando en último lugar el tema de la tenencia de la tierra.

Esta secuencia mostraba el orden de prelación que Prebisch otorgaba a los factores limitantes del desarrollo agropecuario, y la secuencia que recomendaba para un estudio adecuado del tema. En síntesis, su planteamiento obedecía al siguiente esquema: en primer lugar, debía estudiarse la demanda de productos agropecuarios; si no se encontraban por ese lado las limitaciones, el análisis debía hacerse desde la perspectiva de la oferta, averiguando si existía o no progreso técnico en la agricultura; en caso de que éste existiese, debía indagarse en los factores estructurales, entre los cuales la tenencia de la tierra era uno de los más importantes.

A partir de allí, Prebisch entraba en el análisis de diferentes casos, que mostraban cómo jugaban estos factores en las distintas situaciones, para verificar el cumplimiento de su hipótesis. Los elementos que tenía en cuenta eran:

<sup>6</sup> Raúl Prebisch, "Problemas del desarrollo económico en América Latina", Conferencia N° 2, Centro Latinoamericano de Capacitación en Planes y Proyectos Agropecuarios y Materias Conexas, Santiago de Chile, 24 de octubre de 1951, *mimeo*.

a) *La absorción de mano de obra, por parte de la industria.*

Al respecto, se postulaban tres situaciones:

- i) la industria no alcanzaba a absorber siquiera el crecimiento vegetativo de la población;
- ii) la industria absorbía sólo la mano de obra producida por el crecimiento vegetativo de la población; y
- iii) la industria absorbía la mano de obra producida por el crecimiento vegetativo de la población y además la mano de obra sobrante del sector primario.

b) *La ausencia o existencia de progreso técnico en la industria*

La combinación de todos estos elementos (cuadro 1) generaba seis situaciones diferentes, las cuales tenían disímiles efectos sobre el desarrollo de la agricultura. De las seis situaciones que se presentaban, sólo en tres había estímulos para la agricultura (casos 3, 5 y 6). En las situaciones restantes (casos 1, 2 y 4) no había absorción de la mano de obra originada por el crecimiento vegetativo de la población, o se absorbía dicho crecimiento pero sin que se diera a la vez pro-

greso técnico en el sector industrial<sup>7</sup>. En estas circunstancias no se generaba estímulo para la producción agraria, ya que si el desarrollo de la producción industrial era lento, y solamente se operaba mediante la absorción del incremento de población activa, el desarrollo de la agricultura tendría que ser también lento. Prebisch se preguntaba: "¿Por qué habría de ser en otra forma? ¿Qué impulso podría tener la agricultura en esta hipótesis para desarrollarse más rápidamente que la industria? ¿Qué impulso tendría el empresario agrícola para aumentar su producción más allá de lo que indican el grado y la intensidad de la demanda que viene de la industria?" (Conferencia N° 2, p. 4.)

Al analizar estos casos, Prebisch descartaba la posibilidad de que pudiera producirse un desarrollo "autónomo" de la agricultura, independiente del de la industria, dadas las limitaciones que éste tendría. Sostenía: "pasando ciertos límites estrechos, no es concebible ni que la industria se desarrolle más rápidamente que la agricultura, ni que la agricultura se desarrolle más rápida-

<sup>7</sup> En realidad, en el caso 4 se generaba un estímulo, pero éste era de muy escasa magnitud.

Cuadro 1  
EFECTOS SOBRE LA AGRICULTURA DE LAS RELACIONES ENTRE LA ABSORCIÓN DE MANO DE OBRA Y LA EXISTENCIA DE PROGRESO TÉCNICO EN LA INDUSTRIA

Progreso técnico en la industria	Absorción de mano de obra por la industria		
	No se absorbe el crecimiento vegetativo de la población	Se absorbe solamente el crecimiento vegetativo	Se absorbe el crecimiento vegetativo y mano de obra del sector primario
No existe	Caso 1 Estancamiento de la agricultura/desocupación	Caso 2 Lento crecimiento de la agricultura	Caso 3 Demanda de alimentos es estímulo para la agricultura —> incorporación de tecnología (mecánica y otras)
Existe	Caso 4 Muy escaso estímulo para la agricultura	Caso 5 Demanda de alimentos es estímulo para la agricultura —> incorporación de tecnología (no mecánica)	Caso 6 Gran demanda de alimentos —> fuerte estímulo para la agricultura —> incorporación de tecnología (mecánica y otras)

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de R. Prebisch, "Problemas del desarrollo...", Conferencia N° 2, *op.cit.*

mente que la industria. Existe una estrecha interdependencia entre ambas producciones que impide a una de ellas desarrollarse más rápidamente que la otra." (Conferencia N° 2, p. 8.)

En los casos 3, 5 y 6, en los cuales sí se producía un estímulo para el desarrollo de la agricultura, se daban también diferentes situaciones. El caso 6 era el que ofrecía las condiciones ideales para el desarrollo agrícola. La industria, al expandirse, atraía gente de la agricultura mediante el pago de salarios más elevados, causando así un desplazamiento de población. Si a esto se le agregaba el incremento de la productividad que se verificaría en la industria con la introducción del progreso técnico, el estímulo a la agricultura llegaba a su máximo. Prebisch decía: "cuanto más amplio es el crecimiento de la industria, tanto mayor es el requerimiento de materias primas y de alimentos de esa población industrial que no solamente ha aumentado en número sino también en ingreso per cápita". (Conferencia N° 2, p. 6.) En el caso 5, el de absorción sólo de la mano de obra producida por el crecimiento vegetativo, con progreso técnico en la industria, y en el caso 3, de absorción de mano de obra de la agricultura sin progreso técnico en la industria, también se daban condiciones de estímulo para la agricultura, si bien de menor grado que en el caso 6.

Una vez efectuado este análisis, Prebisch pudo definir con claridad aquellas situaciones en que el deficiente crecimiento de la agricultura se debía a factores ajenos a ella. En las situaciones restantes, cabría preguntarse cuáles eran los obstáculos con que la producción agraria tropezaba o que le impedían reaccionar al estímulo de la industria. A través de este método de análisis, Prebisch fue acotando y definiendo las situaciones con miras a llegar al diagnóstico más adecuado en cada caso.

Respecto a los tres casos "favorables" a la agricultura, Prebisch sostenía que tendrían que estudiarse en ellos los distintos elementos que gravitaban en la producción agraria, con el propósito de descubrir los factores "internos" que limitaban su desarrollo. Se preguntaba si había tierra disponible para extender los cultivos y acrecentar de esta manera la producción agrícola, y si había o no progreso técnico en la agricultura.

Se detenía luego a analizar uno de los pro-

blemas más serios para la región en esta materia: las insuficiencias existentes en la generación y difusión de la tecnología agropecuaria. Prebisch ponía como ejemplo el caso de los Estados Unidos, país en el cual el papel del Estado, a través de la investigación agropecuaria realizada en estaciones experimentales, universidades, *land-grant colleges*, y otras instituciones, había sido fundamental. Allí, afirmaba, el desenvolvimiento de la técnica agrícola había sido "el resultado de un proceso de socialización de la investigación tecnológica". Sostenía que "solamente en escasa medida" había sido resultado "de la acción individual del empresario que invierte recursos en promover una innovación técnica", ya que, a diferencia de lo que sucede en la industria, "no es dado al empresario agrícola disponer por lo general de los recursos ingentes que se necesitan para la investigación tecnológica y para su difusión". Al comparar la situación de los Estados Unidos con la de los países latinoamericanos, "en donde los gobiernos están gastando una parte exigua de los recursos en la investigación tecnológica y en la difusión agrícola", decía Prebisch, "nos explicamos por qué, en muchos casos, no obstante haber esa excitación de la demanda, la agricultura ha respondido en forma tan precaria"; de allí que "aun cuando haya factores poderosos que impulsen a la agricultura, ésta no responderá mientras simultáneamente no se lleve a cabo una acción intensa en materia tecnológica." (Conferencia N° 2, p. 9.)

En términos teóricos, la ausencia de progreso tecnológico en la agricultura se traducía en un estancamiento de la misma. Pero no todo quedaba resuelto con la incorporación de la técnica, ya que ella podía ser inadecuada para las diversas situaciones que se presentaban.

Respecto al caso 5, por ejemplo, Prebisch sostenía que en él era conveniente introducir técnicas que incrementaran la producción por hectárea, sin afectar a la mano de obra; en un caso como éste una tecnología mecánica sería contraproducente. Argumentaba el respecto: "¿...qué significado tendría el disminuir, el economizar mano de obra en la agricultura si la industria no tiene fuerza dinámica suficiente para absorber esa mano de obra? Sería cambiar un tipo de desocupación disimulada, dado por la escasa productividad que antes tenía la agricultura, por otros tipos de desocupación, de gente que está



al borde de los campos sin tener nada que hacer o que se concentra parasitariamente en las ciudades." (Conferencia N° 2, p. 12.)

Esta situación contrastaba con la que se registraba en el caso 3, en el cual podría haberse llegado a dar (lo que tendría que verificarse con más precisión en una situación real) condiciones favorables para la introducción de una tecnología ahorradora de mano de obra, como la mecanización.

Luego de evaluar el tema tecnológico, Prebisch hacía hincapié en el régimen de tenencia de la tierra como un obstáculo al desarrollo de la agricultura. Pero no antes de llegar a este punto del análisis, cuando ya se hayan considerado las limitaciones por el lado de la demanda de productos agrícolas, y las limitaciones tecnológicas, por el lado de la oferta. Sostenía: "Si la agricultura de un país ha tenido una demanda favorable de parte de la industria y de otros sectores, si ha tenido a su disposición formas de progreso técnico que una acción previsorá del Estado ha puesto a su disposición, si ha tenido también, ya sea por iniciativa privada o por acción del Estado, los recursos necesarios para capitalizar en la medida suficiente, para implantar esos nuevos procedimientos técnicos; y si a pesar de eso, la agricultura no se ha desenvuelto, vamos a indagar si no hay en el régimen de tenencia de la tierra un factor negativo." Explicaba las razones económicas —ligadas a la apropiación de la renta— por las cuales un propietario rural podía dejar su tierra produciendo con escasa eficiencia, sin que esto lo perjudicara seriamente, y achacaba la falta de respuesta a los estímulos de este tipo de pro-

ductor a que "con el mero incremento de la renta del suelo, dada la magnitud de su tenencia, dispone de los recursos suficientes para llevar una existencia más o menos cómoda, sin las complicaciones y contrariedades que todo proceso de asimilación de la técnica trae consigo." (Conferencia N° 2, pp. 10 y 11.)

Hacia el final de la conferencia Prebisch volvía a acentuar la necesidad de reconocer la íntima relación existente entre el desarrollo de la agricultura y el de la industria, y de obrar en consecuencia, sin sostener absurdas posiciones sectoriales que contemplaran el crecimiento de uno de estos sectores en desmedro del otro. Y terminaba diciendo: "existe una interdependencia muy marcada, muy estrecha, entre la agricultura, la industria y los distintos sectores de la actividad de un país, y (...) para hacer nuestro diagnóstico de los males de la agricultura (...) no tendremos que basarnos solamente en el estudio aislado de cada uno de esos sectores y de las posibilidades potenciales de demanda que un individuo pueda tener independientemente de su ingreso, sino que tendremos que considerar el conjunto de la economía. (...) No es concebible por lo tanto que una línea se aparte sensiblemente de la otra, porque se producirían fenómenos de desequilibrio cuya manifestación inmediata es el deterioro de los términos del intercambio entre los dos sectores. Y no es concebible tampoco un progreso técnico muy avanzado en una línea que no vaya acompañada de un progreso técnico en la otra, por cuanto se producirían fenómenos de desajuste de serias consecuencias." (Conferencia N° 2, pp. 11-13.)

## III

## La agricultura y el deterioro de los términos del intercambio

En esta tercera conferencia,<sup>8</sup> Prebisch retomaba la argumentación de su disertación anterior, manteniendo sólo una de las relaciones con que había trabajado: la referida a la existencia de demanda de alimentos por parte de los países desarrollados. En cambio, no era posible considerar aquí como válido el supuesto referido a la movilidad de la mano de obra, por cuanto en la práctica ésta no se daba en la relación entre los países desarrollados y los no desarrollados, tanto por razones de orden natural o social, como por las "barreras artificiales" (*sic*) que interponían los primeros. Este hecho marcaba una diferencia fundamental con el análisis efectuado antes al interior de la economía de un país, siendo por lo tanto un elemento clave en la explicación del deterioro de los términos del intercambio. No sólo no existía movilidad de la mano de obra desde los países no desarrollados a los países desarrollados (la que, de acuerdo con los postulados teóricos de los clásicos, debería producirse con la introducción de innovaciones técnicas en las formas de producción de éstos) sino que, sostenía Prebisch, el único caso de gran movimiento de mano de obra en el ámbito internacional se había producido en un sentido contrario al necesario para que el sobrante de fuerza laboral de los países no desarrollados pudiera hallar empleo en los países industriales. Ese movimiento había tenido lugar en la segunda mitad del siglo XIX, cuando hubo grandes migraciones desde los países europeos —especialmente los mediterráneos— hacia los Estados Unidos, Australia y Sudamérica, principalmente.

Puesto que los procesos de transferencia de fuerza laboral hacia los países desarrollados no se daban, el exceso *virtual* de mano de obra (aquel que el progreso técnico pudiera ocasionar en la

producción primaria) tendería a mantener o deprimir el nivel de los salarios en los países no desarrollados, lo que se traduciría en una baja de los precios de sus productos. En los países desarrollados, en cambio, sucedería el fenómeno inverso: allí, el progreso técnico, en vez de contribuir a bajar los precios de los productos industriales en virtud del descenso de costo operado, tendería a elevar los salarios.<sup>9</sup>

En síntesis, los países desarrollados traducían la baja real del costo de producción debida al progreso técnico en alzas de salarios, y mantenían, por lo tanto el nivel de los precios de sus productos. En cambio, en los países no desarrollados, la falta de avance industrial generaba la situación inversa (cuadro 2).

Cuadro 2  
EFECTO DEL SOBRENTE DE MANO DE OBRA  
DEBIDO A LA INCORPORACIÓN DEL  
PROGRESO TECNICO

---

*En los países desarrollados:*

- Aumentan los salarios
- El precio de los productos no baja
- Se incorpora progreso técnico
- Se retienen los frutos del progreso técnico

*En los países no desarrollados:*

- Se mantiene o se deprime el nivel de los salarios
  - El precio de los productos primarios descende
  - No se retienen los frutos del progreso técnico
- 

Prebisch afirmaba al respecto: "El progreso técnico, al crear un sobrante de mano de obra, exige que esa mano de obra sea absorbida por la industria. Y solamente si esa mano de obra es vigorosamente absorbida por la industria, se podrá evitar que el fruto del progreso técnico se transmita al resto del mundo en forma de baja de precios. De allí la importancia fundamental

<sup>8</sup> Raúl Prebisch, "Problemas del desarrollo económico en América Latina", Conferencia N° 3, Centro Latinoamericano de Capacitación en Planes y Proyectos Agropecuarios y Materias Conexas, Santiago de Chile, 25 de octubre de 1951, *mimeo*.

<sup>9</sup> Véase una detallada explicación de este proceso, en Armando di Filippo, "El deterioro de los términos de intercambio, treinta y cinco años después", en *Pensamiento Iberoamericano*, N° 11, Madrid, enero-junio de 1987, pp.365-369.

que tiene el desarrollo de la industria y de otras actividades para ir absorbiendo el sobrante de gente que el progreso técnico provoca en la producción primaria." (Conferencia N° 3, p. 5.)

A partir de esta argumentación, señalaba la "inutilidad" de que se difundiera el progreso técnico en la agricultura si no había un proceso paralelo de desarrollo industrial: "¿Qué sucedería, me permito preguntar a ustedes, si paralelamente a ese descenso de la población no hubiera una fuerza dinámica en la industria y en otras actividades que absorba esa población, que dé medios de vida y que impida que esa población gravite en el campo de la agricultura tendiendo a mantener bajo el nivel de salarios? ¿Qué valdría a un país que está trabajando en su agricultura con técnica primitiva, si ese país incorpora procedimientos modernos que desalojan mano de obra de ella pero que hacen gravitar esa misma mano de obra sobre el nivel de salarios rurales?". (Conferencia N° 3, p. 6.)

Vinculando ambos temas, el de las relaciones intersectoriales y el del deterioro de los términos del intercambio, decía que "toda la economía obtenida por la disminución del costo de producción se traduciría en una baja internacional de precios y el fruto del progreso técnico así introducido en la agricultura en lugar de permitir subir el nivel de salarios internamente, obligaría a ese país por la presión de una mayor producción a bajar los precios y ese fruto del progreso técnico en lugar de quedar dentro del país, se trasladaría al exterior." (*Ibid.*)

Profundizaba luego en el análisis de su teoría del deterioro de los términos del intercambio, aunque en forma cauta, tratando de limitar la magnitud de sus formulaciones, al aseverar: "(...) yo no estoy estableciendo en este momento ninguna teoría general en cuanto a los términos del intercambio, sino explicando un mecanismo sencillo, simple, sin el cual no sería posible comprender el problema de los términos del intercambio (...) No he formulado ley inmanente de ninguna naturaleza, sino que simplemente he llamado la atención sobre un fenómeno que ha ocurrido en un período determinado de tiempo bajo el influjo de ciertas fuerzas." (Conferencia N° 3, pp. 6-7.)

Al señalar los factores que intervenían en los movimientos de los precios que se registraban entre los países productores de alimentos y materias primas, destacaba:

a) En los países desarrollados:

i) la intensidad del crecimiento de la industria (efecto menor que proporcional sobre la demanda de alimentos y materias primas);

ii) las trabas impuestas a la entrada de materias primas y alimentos provenientes de los países no desarrollados.<sup>10</sup>

b) En los países no desarrollados:

i) el ritmo de crecimiento de la población;

ii) la intensidad del progreso técnico operado en la producción primaria;<sup>11</sup>

iii) la cantidad de tierra disponible;

iv) el grado de absorción de la mano de obra sobrante, por la industria y otras actividades.

La existencia de distintas relaciones entre los precios de los productos primarios y los de los productos industriales se explicaba por la combinación de estos elementos, que generaba una gama de situaciones muy diversas. La teoría de Prebisch, en relación al comportamiento de estos factores, tendía a explicar por qué se producían esas relaciones en detrimento de los productos primarios. Con el fin de demostrar esa teoría, ponía como ejemplo en primer término el caso contrario, es decir, uno en el cual los términos de intercambio mejoraban para un país productor de dichos bienes. Para que ello ocurriera, debía darse alguna de estas situaciones: a) que haya crecido la demanda del bien por parte de los países centrales; b) que no haya habido una gran cantidad de tierras disponibles para la producción de ese bien, o c) que la mano de obra desplazada por la producción de ese bien merced a la incorporación de la técnica haya encontrado empleo fácilmente en la industria, con mayores salarios.

Prebisch sostenía: "Hay entonces una serie de factores favorables ... para mantener el valor de ese artículo en virtud de una demanda activa y lograr que el progreso técnico implantado en esa rama de la producción diera lugar a un alza de salarios. ¿Por qué razón? Porque la mano de

<sup>10</sup> Este tema, que constituye una de las principales preocupaciones de Prebisch durante su etapa al frente de la UNCTAD (1964-1969), fue tratado con detenimiento en la siguiente conferencia del curso que estamos analizando.

<sup>11</sup> Ambos factores influyen considerablemente en el tipo de ocupación y el nivel de los salarios.

obra conforme va surgiendo un sobrante, es absorbida a salarios más altos por la industria, y al ser absorbida a salarios más altos tiende también a crecer la remuneración de la mano de obra en la agricultura, o sea, que la implantación del progreso técnico no ha traído consigo el mantenimiento del nivel de salarios sino su elevación. Y se concibe entonces que el precio de ese artículo haya permanecido estable mientras el progreso técnico se desarrollaba." (Conferencia N° 3, pp. 9-10.) En esta hipótesis, los términos del intercambio del producto con los de los países industriales habrían permanecido constantes.

La otra situación, en la cual existiría una mejora en los términos del intercambio a favor de los productos primarios, se daría cuando hubiera sido necesario recurrir a nuevas tierras de menor productividad para satisfacer la demanda del bien. En ese caso, argumentaba Prebisch, se produciría un incremento en la renta del suelo, que se traduciría en un aumento del precio del producto, con el consiguiente efecto favorable sobre los términos del intercambio.

El análisis de lo sucedido en la agricultura argentina dio a Prebisch un argumento adicional en abono de su tesis. En los años veinte se inició en ese país un proceso de mecanización de las labores agrícolas, motivado por el "alto" costo de la mano de obra. Prebisch estimaba que este proceso tal vez se extendió más allá de lo conveniente en términos económicos, ya que en un período breve se registró una oferta de mano de obra que no era demandada ni por la agricultura, que se había mecanizado en parte, ni por la industria, que era por ese entonces incipiente. En consecuencia, los salarios no crecieron, y esa mano de obra desalojada se transformó en un incentivo para extender la producción, contribuyendo a que se diera, como resultado final, un estado de sobreproducción en ciertos cereales (como el trigo) en el mundo. Prebisch remataba así el análisis de este caso: "Es un caso típico de cómo el pro-

greso técnico tiende a trasladar sus frutos a los países compradores de productos primarios en lugar de quedar en el país productor. *Condición esencial para que esto ocurra es un alto grado de absorción de la mano de obra excedente.* Si la escasa absorción de sobrante de población en la industria va unida a una abundancia de tierras que se abren por la extensión de los medios de transporte, se conjugan allí dos factores desfavorables desde el punto de vista de los precios. El uno impide el alza de salarios y el otro hace bajar aún más el costo de producción al incorporarse al cultivo de tierras de mejor rendimiento. Entonces, sus efectos sobre el nivel de precios internacionales serían tanto más intensos cuanto menor sea la absorción de la mano de obra de la industria y cuanto mayor sea la apertura de nuevas tierras." (Conferencia N° 3, p. 13.)

Prebisch concluía esta parte de su alocución precisando sus ideas en relación al tema, dada la situación más corriente (caída de los precios y deterioro en los términos del intercambio) que se registraba para los productos de los países latinoamericanos: "Es probable que esa caída sea el resultado de que mientras el fruto del progreso técnico de los países industriales ha quedado en esos países mediante el consabido fenómeno de alza en el nivel de los salarios, en los de producción primaria, dado el gran incremento de población y la lenta industrialización, no me costaba mucho decir si los términos del intercambio se han deteriorado, es posible que todos esos factores hayan contribuido a trasladar el fruto del progreso técnico en los países de producción primaria a los países industriales, mediante una baja relativa de precios. (*sic*)." (Conferencia N° 3, p. 14.) Pero también aclaraba que su comprobación absoluta sólo podría realizarse cuando se estudiaran las variaciones de precios artículo por artículo, para visualizar cómo los factores inherentes a los países desarrollados y a los países no desarrollados habían actuado en cada caso.

## IV

## Agricultura, industria y comercio internacional

En esta cuarta conferencia,<sup>12</sup> Prebisch iniciaba su razonamiento preguntándose si a los países no desarrollados les convenía o no la industrialización. Si se tomaran en cuenta los argumentos de la teoría clásica, la respuesta sería un rotundo no. Bajo su lógica, estos países deberían dedicarse a producir más y mejores bienes primarios para luego intercambiarlos por las manufacturas de los centros. ¿Por qué? Porque las industrias que se instalaran en un país no desarrollado no podrían competir, por razones de productividad, con otras similares ya instaladas en los centros, a menos que se instrumentara cierto tipo de protección. Cabría preguntarse entonces: ¿Por qué emplear la mano de obra en "industrias artificiales" cuyo costo de producción es superior al de los grandes centros industriales, exigiendo así protección aduanera? ¿Por qué en lugar de emplear esa mano de obra en la producción industrial no se emplea en acrecentar la producción agraria y en aumentar en esa forma las exportaciones? (Conferencia N° 4, p. 3.)

Como ya se sabe, las opiniones de Prebisch al respecto no coincidían con las tesis clásicas. Esto lo ratificaba al sostener que "aun cuando la productividad de la mano de obra así empleada en una industria sea muy inferior a la mano de obra empleada en la misma industria en un centro industrial avanzado, el establecimiento de esa industria es conveniente si da empleo a una mano de obra que de otro modo no se emplearía, y que ha sido desalojada por el progreso técnico de la producción primaria. En la medida en que esta mano de obra contribuya con un incremento neto de la producción de bienes que el país requiere, habrá un incremento neto del ingreso del país." (Conferencia N° 4, p. 4.) Es más, razonaba Prebisch, "debido al progreso técnico no es necesario disponer de más gente en la producción primaria y en cambio se requiere más para satisfacer la

demanda industrial y de servicios. Si eso es así, no se concibe en plena lógica que los países no desarrollados que tienen una alta proporción de población activa en la producción primaria, continúen, no obstante el progreso técnico, manteniendo esa alta proporción y mandando los productos agrarios que no pueden consumir al exterior." Y concluía afirmando: "El solo planteamiento de esta hipótesis nos muestra el absurdo de pretender concebir que, conforme se introduce el progreso técnico, se mantenga la proporción de población activa en la producción primaria."

Interesa destacar aquí, no obstante, que la postura de Prebisch en este tema no era absolutamente categórica. La exponía con una elevada dosis de pragmatismo, al reconocer que la pregunta que habría que plantearse era: "¿qué conviene más, emplear esa gente utilizando el capital disponible de una colectividad en la producción industrial o emplearla en aumentar la producción primaria y exportar mayor cantidad de productos?". (Conferencia N° 5, p. 5.) Su respuesta era que dicha disyuntiva tendría que sopesarse en función de sus resultados.<sup>13</sup>

Así, decía Prebisch, tal vez en un país pequeño cuya producción no influya en el mercado mundial, pudiera convenir incrementar las exportaciones, volcando mayores recursos hacia la producción agrícola y no hacia el proceso de industrialización. Esto, siempre y cuando un aumento de la producción exportable no se tradujera en una baja de precios tal que impidiese incrementar el ingreso obtenido. Es decir, habría que observar el efecto sobre los precios, y su magnitud, para poder dar la respuesta adecuada. En este caso, concluía Prebisch, convendría intensificar las exportaciones sin privilegiar el desarrollo industrial.

Pero luego, al analizar situaciones más gene-

<sup>12</sup> Raúl Prebisch, "Problema del desarrollo económico en América Latina", Conferencia N° 4, Centro Latinoamericano de Capacitación en Planes y Proyectos Agropecuarios y Materias Conexas, Santiago de Chile, 23 de octubre de 1951, mimeo.

<sup>13</sup> "No podemos atender solamente el incremento físico de producción que resultará del empleo de la mano de obra sobrante por el progreso técnico y por el crecimiento de la población. Tenemos que ver el resultado económico." (Conferencia N° 4, p.6.)

rales, abordaba el tema desde una perspectiva más amplia y hacía una afirmación clave: antes de decidirse por una u otra alternativa, había que analizar detenidamente la situación en cada uno de los países latinoamericanos. Y concluía que en "cualquier incremento de la producción más allá de lo que requiere el crecimiento de la demanda —excepto en el caso de algunos productos que están especialmente afectados en forma favorable por el progreso técnico— ocurre una baja de precios, muchas veces muy intensa en función de la elasticidad de su demanda." (Conferencia N° 4, p. 6.)

Como se observa, Prebisch no descartaba la posibilidad "teórica" de aprovechar el sobrante de fuerza de trabajo para lograr incrementos en la producción primaria. Pero adoptaba una actitud objetiva, al preguntarse si toda esa producción podía colocarse en los mercados exteriores sin afectar en demasía su precio. La realidad del comercio mundial de entonces le indicaba que esto no era posible, de modo que aunque la opción existiese en teoría, en la práctica no quedaba otra alternativa que industrializarse. Para demostrar sus aseveraciones en tal sentido incluso efectuó un pequeño ejercicio numérico.<sup>14</sup>

Pero teniendo en cuenta que en la concepción prebischiana el subdesarrollo era una etapa que se podía superar, cabía pensar en un cambio en esta materia cuando los países no desarrollados hubieran alcanzado el "rango" correspondiente a los desarrollados. En ese caso, cuando la estructura de la población de los primeros se aproximase a la de los segundos, el hecho de seguir absorbiendo mano de obra agrícola para pasarla a la industria empezaría a traducirse en costos cada vez más elevados. Al llegar a este punto, argumentaba Prebisch, el país tenía que observar atentamente la aplicación de sus recursos productivos a las distintas actividades; el problema del comercio internacional se planteaba, entonces, en los viejos términos clásicos. "Pero antes de eso, mientras haya un sobrante de mano de obra que no pueda ser absorbido económicamente por el incremento de la producción exportable, a ese país le convendrá extraer esa ma-

no de obra de la producción primaria y pasarla a la producción industrial, aunque esa producción industrial tenga costos más altos que los del mercado internacional." (Conferencia N° 4, p. 9.)

Esto revela claramente que, en 1951, Prebisch no renegaba en forma total de los postulados de la economía clásica, pero que los consideraba válidos o aptos para explicar determinadas situaciones y no otras, como las referidas a los países no desarrollados. Sólo una vez que se alcanzara la transformación de éstos en desarrollados, los mecanismos descritos por los clásicos en esta materia funcionarían cabalmente. Antes de ese punto, del que América Latina estaba lejos, la aplicación de dichos postulados sólo tendería a agravar la situación económica y social.

Prebisch hacía hincapié en la importancia de diferenciar claramente entre las dos etapas señaladas del desarrollo de un país para poder determinar objetivamente la política más adecuada. Al respecto deslizaba una crítica al Informe de la Misión Currie para Colombia<sup>15</sup> por haber sostenido que la instalación de una industria siderúrgica convenía a ese país sólo si el costo de producción era inferior o igual al costo del producto importado. Para Prebisch, "el concepto teórico que lleva a hacer esa apreciación se basa en premisas distintas de las que surgen de la realidad de estos países que tienen un potencial humano disponible." (Conferencia N° 4, p. 10.) E insistía en uno de sus temas centrales: la necesidad de incorporar el progreso técnico tanto en la agricultura como en la industria. ¿Por qué? Porque ese sobrante de mano de obra disponible no era real; era potencial, era virtual, era aquel que se produciría cuando se aplicara el progreso técnico a la producción primaria.

Pero Prebisch también recomendaba actuar con cautela en este terreno. No era posible "sacrificar" a la agricultura en favor de la industria. Tal vez teniendo presente la situación de Argentina, en ese período, reflexionaba: "Hemos visto muchos casos en la América Latina, y casos re-

<sup>14</sup> Prebisch hacía mucho hincapié en la baja elasticidad-ingreso de la demanda de los bienes primarios, que podría contribuir a que éstos se produjeran en exceso.

<sup>15</sup> "Bases de un Programa de Fomento para Colombia. Informe de una misión dirigida por Lauchlin Currie y auspiciada por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento en colaboración con el Gobierno de Colombia", Bogotá, Imprenta del Banco de la República, septiembre de 1950.

cientes de mucha importancia, en que se ha sustraído mano de obra de la producción primaria sin haberle dado los medios para aplicar el progreso técnico que volvería sobrante esa mano de obra. Se le ha tomado mano de obra, sin que haya un sobrante real sino virtual. Pudo haber sobrado si se hubiera mecanizado, por ejemplo, la agricultura; o se hubieran aumentado los rendimientos de tal modo que en una menor superficie se pudo haber cultivado lo que se requería para el consumo interno y para la exportación. El país que incurriera en el error de sustraer prematuramente factores de la producción exportable para darlos a la industria, estaría incurriendo en un quebranto económico que podrá ser o no transitorio, según las medidas que tome ese país para introducir en la agricultura o en la producción primaria el progreso técnico que permita a la producción volver a crecer." (Conferencia N° 4, p. 11.)

Y volviendo a manifestar su postura pragmática acerca del tema, argumentaba: "Yo no me sitúo en términos absolutos sino en términos muy relativos. Este sobrante de población tiene que existir y no existirá si el desarrollo industrial no se ha ido realizando paralelamente a la tecnificación de la agricultura. De lo contrario la industria oprime a la agricultura. Le crea problemas serios sin darle una solución oportuna." Y recomendaba: "en lugar de corregir un desequilibrio de tal naturaleza es a toda luz evidente que convendría prevenirlo, es decir, que convendría promover el desarrollo industrial en la medida en que absorbiera la gente que va sacando el progreso técnico de la agricultura y nada más. Pongo algún acento en este aspecto del problema para prevenirles a tiempo acerca de los peligros de la generalización de una fórmula de esa naturaleza." (*Ibid.*)

Ya en un plano más teórico, analizaba más adelante los cambios que traía implícitos el proceso de industrialización. E incursionaba (recordar que estamos hablando de un curso dictado en 1951) en un tema de bastante actualidad: el de los subsidios a las actividades primarias que aplican países desarrollados. ¿Por qué dichos países necesitaban subsidiar? Esta era la explicación ofrecida por Prebisch: "la industrialización va haciendo subir el nivel de salarios o por lo menos va trasladando gente que está trabajando en un

nivel de salarios bajos en la producción primaria a la industria, donde el nivel de salarios es más alto. En ese sentido aumenta el promedio de salarios de la colectividad. Si hay una gran movilidad de mano de obra en un país, este fenómeno de traspaso de gente de un nivel bajo a un nivel más alto va haciendo subir gradualmente el promedio. Por lo tanto hay incremento de salarios en las ocupaciones mal remuneradas, tanto en la agricultura como en el servicio doméstico, caso típico de absorción de gente por actividades más productivas. Bien, si eso es así, si los salarios suben por ese proceso de contaminación, de nivelación que hemos visto, y hay actividades de exportación, cuya técnica no ha podido mejorar en la medida suficiente para que esta actividad pueda pagar los mayores salarios, ¿qué va a ocurrir? Esta actividad no podrá seguir compitiendo en el mercado internacional." (Conferencia N° 4, p. 12.) De allí que resultara necesario subsidiar para aproximar los salarios en todas las ramas productivas y no perder competitividad por el aumento de los precios derivado de este proceso. El subsidio, en consecuencia, tenía dos causas: i) la tendencia a la homogeneización de los salarios, y ii) las desigualdades en el progreso técnico de los distintos sectores y ramas de la economía.

Prebisch ponía como ejemplo el caso estadounidense: "¿Por qué EEUU (...) ha tenido que proteger, no obstante su enorme eficiencia en ciertas líneas de la producción, no la [actividad] agropecuaria solamente sino ciertas industrias de la competencia extranjera? También por el mismo fenómeno, porque tal vez en esas industrias la productividad no haya progresado tanto como en las otras o como en otros países. O tal vez porque en otros países competidores el nivel de los salarios, debido al menor incremento de la productividad, ha subido menos que en los EEUU. Entonces, para compensar esa diferencia de salarios se han visto llevados a la protección." (Conferencia N° 4, p. 12.)

Y al comparar ese ejemplo con el de los países latinoamericanos, sostenía: "Si ello es así en los EEUU, esforcémonos en ver claramente el problema en países de mucho menores recursos y potencialidad, sin sorprendernos de la necesidad de protección en países que tienen una densidad de capital tan baja como son los nuestros." (Conferencia N° 4, pp. 13-14.) Y agregaba: "Nuestros

países son países de escaso capital. El término medio de capital por hombre dista mucho del nivel de los países industriales. ¿Cómo es posible entonces, si la productividad es función de la cantidad de capital por hombre, que países que están en una etapa todavía atrasada de su desarrollo económico adquieran bruscamente la productividad de los países industriales, si no tienen el capital necesario para hacerlo? (...) Si no podemos adquirir igual productividad, ¿cómo es posible sostener que pueda desarrollarse una industria para absorber el sobrante de mano de obra de la producción primaria sin protección aduanera? Ahora, la protección se justificará en diversa medida, según las industrias, pero me parece evidente que, dada la diferencia de productividad, no podría establecerse un gran número de industrias necesarias para absorber la mano de obra y elevar el coeficiente total de pro-

ductividad sin la protección." (Conferencia N° 4, pp. 13-14.)

Ahora bien, Prebisch —y lo destacaría principalmente en muchos de sus trabajos posteriores— no fue nunca partidario de una protección indiscriminada. El se refería en esta conferencia a "la protección necesaria para compensar diferencias de productividad. Entre esto y defender la protección en masa y exagerada, hay una diferencia muy grande." (Conferencia N° 4, p. 15.)

¿Habría alguna solución para evitar la implantación de los subsidios? Sí, había una, pero Prebisch la descartaba de plano: era la reducción de los salarios, que traería aparejado, como él mismo lo había expuesto en conferencias anteriores, el deterioro de los términos del intercambio, con su secuela de perjuicios para los países de la región.

## V

### Un programa y una política de desarrollo

En esta quinta conferencia,<sup>16</sup> Prebisch destacó en primer lugar la neutralidad que debían tener los planes de desarrollo económico, con el objeto de despojarlos de toda posible calificación de tipo ideológico. Para Prebisch, un programa era un mecanismo que podía adoptarse y ser utilizado en el marco de distintas políticas globales, ya sea aquéllas más marcadamente "intervencionistas", o las que se basaban en la libre iniciativa privada.

El imperativo de adoptar un programa se debía a la necesidad de prevenir. Recordando seguramente su propia experiencia en la Argentina de los años treinta, destacaba que en los países latinoamericanos, durante la segunda guerra mundial y en la inmediata postguerra, "la improvisación debido al imperio de circunstancias nuevas y muchas veces impredecibles", había traído consigo una serie de desajustes y desequi-

librios que estaban "trabando el desenvolvimiento regular y ordenado de nuestras economías". Esos desajustes eran externos e internos, y el desequilibrio era una consecuencia dinámica del propio proceso de crecimiento. Las exportaciones de los países latinoamericanos, excepto las de Venezuela y alguna otra, no crecían en la medida necesaria para permitir a un país en crecimiento satisfacer todas las necesidades de importación conexas. No obstante, sostenía Prebisch, "el que exista en buena parte de los casos esta tendencia persistente al desequilibrio no quiere decir en modo alguno que el desequilibrio sea una consecuencia fatal del crecimiento". A su juicio, la existencia del mismo se debía a la forma en que se había dado el proceso de desarrollo en los países de la región, "sin someterse a programa de ninguna naturaleza". De allí que, en su concepción, establecer un programa constituía un acto de previsión, "un acto elemental para tomar a tiempo medidas que conducen a trastornos y desajustes cuando se improvisan, como lo demuestra la experiencia." (Conferencia N° 5, pp. 4-5.)

<sup>16</sup> Raúl Prebisch, "Los problemas del desarrollo económico en América Latina", Conferencia N° 5, Centro Latinoamericano de Capacitación en Planes y Proyectos Agropecuarios y Materias Conexas, Santiago de Chile, 29 de octubre de 1951, *mimeo*.



Subrayaba Prebisch más adelante que el programa no especificaba cómo habría de operar el Estado para hacer frente a los requerimientos. "No sustentamos opinión sobre eso", acotaba, sino sobre "la necesidad de que se tomen algunas medidas, ya sea por un conducto u otro, para resolver ese problema." (Conferencia N° 5, p. 5.) Para brindar una idea clara de este aspecto, aludía una vez más (sin nombrarla directamente) a la Argentina. "Hay países", decía, "donde se ha querido llevar muy lejos el impulso industrial. Como consecuencia de ello, ese país ha necesitado, en forma creciente, de materias primas y bienes de capital, por un lado. Por otro lado, se ha descuidado la agricultura, se han realizado grandes inversiones en la industria y en obras públicas, y no se ha tenido en cuenta que los bienes de capital y las materias primas se podrían conseguir, principalmente, mediante las exportaciones. Pero se omitió este aspecto y no se le brindaron a la agricultura ni los incentivos ni las maquinarias suficientes para mantener y desarrollar el volumen de su producción". "En esta forma", proseguía, "llega un momento en que ese país no puede seguir avanzando industrialmente porque no tiene los medios para seguir adelante. No tiene medios exteriores, porque ha descuidado su agricultura, no dándole incentivos ni medios de capitalización que le permitan producir lo mismo o más que antes con menos gente". Y remataba: "Vean ustedes otro caso en que la falta de un programa que considere atentamente los distintos aspectos de la economía ha llevado a un país a un atolladero, con graves perjuicios para el desarrollo de su economía." (Conferencia N° 5, pp. 6-7.)

Más adelante, Prebisch indicaba cómo se debía partir de un adecuado diagnóstico para concebir un programa de desarrollo económico. A partir de allí, y habiendo identificado los problemas claves, debería buscarse la forma de resolverlos, a través de los medios técnicos y los recursos financieros de que se dispusiera para efectuar las inversiones requeridas<sup>17</sup>. Se debería

<sup>17</sup> "Esa tarea de cotejo, de confrontación de ideas, esa necesidad de tener un orden de prelación no ha sido satisfactoria. Hemos ido individualmente abordando cada uno de nosotros distintos aspectos de un problema, según nuestra propia experiencia particular pero sin ninguna visión de conjunto." (Conferencia N° 5, p.8.)

confeccionar entonces un listado de prioridades para la asignación eficiente y eficaz de esos recursos y medios. La falta en América Latina de ese "listado y orden de prelación", que sólo podría brindar la programación, se constituía, en consecuencia, en una de las limitaciones más importantes para el proceso de desarrollo.<sup>18</sup>

Luego de razonar así, Prebisch señalaba cuál debería ser el papel de la agricultura dentro de un programa. En primer lugar, se preguntaba: "Ante todo, ¿es posible o aconsejable hacer un programa agrícola sin tener en cuenta los lineamientos de un programa económico general? Creo que sería un profundo error. Podrá resolverse tal o cual problema parcial de la agricultura, pero si se trata de estimular la agricultura en su conjunto y de hacerla responder a ciertos objetivos, sostengo que esos objetivos de un programa agrícola no podrían trazarse independientemente de los objetivos de un programa económico general. ¿Por qué? Podrían llegar a ser incompatibles porque ciertos objetivos agrícolas dependen del cumplimiento de otros objetivos generales de la economía." Más aún, continuaba argumentado, "en los planes agrícolas vemos con frecuencia el propósito de alentar ciertas producciones para sustituir importaciones. ¿Pero es posible determinar la conveniencia de hacer esa sustitución en la agricultura, sin saber si hay otras sustituciones más económicas, más convenientes para el país en la industria?" (Conferencia N° 5, p. 11.) Al respecto mencionaba el ejemplo de México, país al cual, estimaba, le había resultado conveniente incrementar sus exportaciones de productos primarios para costear sus necesidades de importaciones.

Por último, Prebisch alertaba sobre ciertos aspectos que le inquietaban relativos a la forma en que se iba desarrollando el proceso de desarrollo en los países de la región, a algunas contradicciones en materia de políticas y a formas de consumo suntuario que consideraba incompatibles con el desarrollo, ante lo cual hacía hincapié en la importancia del papel que debería

<sup>18</sup> "Yo no creo que podamos exhibir muchos ejemplos de países de América Latina que hayan logrado hasta ahora por el esfuerzo sistemático de sus economistas responsables, hacer ese cuadro indispensable como punto de partida de un programa." (Conferencia N° 5, p.9.)

desempeñar el sistema fiscal en esta materia. Al respecto, coincidía con el Informe de la Misión Currie acerca de gravar la tierra de acuerdo con su capacidad productiva, a fin de que "aquella

tierra de alta productividad que esté mal cultivada pague un impuesto" que lleve a su venta o a que se la cultive mucho mejor. (Conferencia N° 5, p. 15.)