

---

*Mancur Olson\**

---

*Explotación y subvenciones  
a la agricultura en los países  
desarrollados y en vías  
de desarrollo\*\**

En la medida en que se puede inferir de los estudios publicados, el tratamiento que se le da a la agricultura en los países en vías de desarrollo difiere enormemente del de los países desarrollados. En la mayoría de los países en vías de desarrollo existe una gran variedad de políticas gubernamentales y acuerdos institucionales que hacen que los precios de muchos productos agrícolas sean más bajos de lo que serían si no existieran estas medidas, y en particular, a menudo más bajos que los precios del mercado mundial. En la mayor parte de los países más pobres, las instituciones encargadas de la comercialización de los productos agrícolas disfrutan de monopolios de comercialización de los principales productos agrícolas destinados a la exportación, y sus productores sólo reciben una parte del precio que sus productos obtienen en el mercado mundial. En algunos países en vías de desarrollo, la existencia de tipos de cambio múltiples se ha aprovechado para aplicar a los

---

(\*) Departamento de Economía. Universidad de Maryland.

(\*\*) Agradezco al International Food Policy Research Institute (Instituto Internacional de Investigación de Políticas Alimentarias) por su ayuda en parte de la investigación para este estudio, y a la National Science Foundation, Resources for the Future (Fundación Científica Nacional, Recursos para el Futuro) y al Thyssen Stiftung por su ayuda en la investigación más general en la que se basa este estudio.

— Agricultura y Sociedad nn. 38-39 (Enero-Junio 1986).

---

productores agrícolas un tipo menos favorable que el acordado para los exportadores o importadores de otros productos. En la mayoría de los países en vías de desarrollo, la producción en las ciudades de bienes manufacturados y de ciertos productos que sustituyen a las importaciones está fuertemente subvencionada por medio de aranceles aduaneros y cuotas de importación. Esto no sólo aumenta los precios que los agricultores pagan por estos productos, sino que además tiende a reducir los precios que reciben por sus exportaciones; las restricciones a la importación reducen la cantidad de dinero que se destina a la adquisición de bienes extranjeros, lo que tiene como consecuencia un aumento del valor de la moneda nacional, que tiende a ser mayor de lo que sería de otra forma, y los precios que los exportadores de productos agrícolas reciben en moneda nacional son proporcionalmente más bajos. Asimismo, muchos gobiernos de países en vías de desarrollo destinan cantidades desproporcionadas de capital social fijo en las ciudades más importantes y conceden subvenciones a ciertos productos de consumo solamente en estas ciudades.

La desventaja que tienen la agricultura y las zonas rurales en la mayor parte de los países en vías de desarrollo se refleja no sólo en los precios de los productos y en las políticas explícitas del gobierno, sino también en muchos mercados de trabajo urbanos y rurales y en las frecuentes intervenciones de instituciones no gubernamentales, y por tanto menos aparentes, con influencia sobre los salarios que se pagan en estos mercados.

Aunque no conozco datos a nivel mundial comparables sobre las diferencias salariales entre las zonas urbanas y las rurales, o diferencias intersectoriales, parece que los observadores están virtualmente de acuerdo en que en la mayoría de los países en vías de desarrollo las tasas salariales *reales* de los sectores «modernos» de las grandes ciudades suelen ser considerablemente más altos que los de actividades similares en el sector agrícola y en otros sectores tradicionales. Una prueba manifiesta de estas diferencias la constituyen los índices de desempleo en muchas de las grandes ciudades de los países en vías de desarrollo,

---

que son excepcionalmente altos. Estas diferencias salariales y los índices de desempleo que las acompañan son tan patentes que uno de los modelos más conocidos para las economías en desarrollo, el «modelo Todaro», se dedica exclusivamente a explicar cómo podría continuar el flujo de trabajadores desde las zonas rurales a los grandes centros metropolitanos, a pesar de las pocas probabilidades de encontrar empleo en el sector urbano actual. El famosísimo modelo de «la ilimitada oferta de trabajo» en los sectores modernos, normalmente urbanos, de las economías en desarrollo, de W. Arthur Lewis, también supone de forma explícita que la retribución laboral en el sector moderno es significativamente mayor que la que existe en trabajos comparables disponibles en el sector tradicional, fundamentalmente en el agrícola.

Aunque la mención de teorías bien conocidas no puede remplazar a las medidas sistemáticas y exhaustivas que son necesarias a nivel internacional, es muy poco probable que los modelos que he mencionado fueran tan aceptados y utilizados con tanta asiduidad si las observaciones de las diferencias salariales reales y significativas entre la ciudad y el campo no tuvieran tan amplia aceptación entre muchos estudiosos de los países en vías de desarrollo. En un mercado totalmente libre y desorganizado no pueden mantenerse las notables diferencias salariales reales entre trabajos comparables ni los altos índices de desempleo existentes en los lugares donde se pagan los salarios altos. La mano de obra parada y la que goza de baja remuneración lógicamente se sentirán incentivados a ofrecerse para empleos de alta remuneración por un salario un poco más bajo, y suponen un incentivo para que los empresarios acepten tales ofertas. De esto se deduce que en algunos sectores de muchas de las grandes ciudades del mundo subdesarrollado deben existir instituciones, como colusiones o carteles de trabajadores relativamente afortunados, que generen niveles salariales supracompetitivos a expensas, parcialmente, de los candidatos potenciales procedentes del sector agrícola.

---

### **Países desarrollados**

En los países desarrollados, por el contrario, los intereses agrícolas son normalmente los mayores beneficiarios de los aranceles aduaneros, cuotas, sostenimiento de los precios y otras subvenciones. En las economías desarrolladas donde la agricultura carece de una ventaja comparativa, como Japón y la mayoría de los países de Europa Occidental con un alto grado de industrialización, la política de subvenciones a la agricultura es bastante sorprendente, y probablemente el nivel de subvenciones es mucho más elevado que el de muchas de las industrias manufactureras más importantes en estos mismos países. Como T.W. Schultz lo expresó gráficamente, muchos de estos países han llevado la protección de la agricultura casi al punto de una «agricultura de invernadero». Masayoshi Honma y Yujiro Hayami (1984a) han demostrado convincentemente que el nivel de protección nominal que se le concede a los principales productos agrícolas en los países desarrollados es mayor en aquellos países donde la agricultura tiene menos posibilidades de contar con una ventaja comparativa. Las subvenciones agrícolas son normalmente mucho más inferiores en los países desarrollados donde la agricultura tiene una ventaja comparativa, como Australia, Canadá, Nueva Zelanda y los Estados Unidos, y los intereses agrícolas en estos países (especialmente en Australia y Nueva Zelanda) sufren considerables pérdidas frente a los diversos tipos de subvenciones o protecciones a los intereses urbanos. No obstante, los intereses agrícolas en estos países también disfrutaban de una parte notable de los subsidios sociales y perturbaciones de precios. En los Estados Unidos, por ejemplo, las subvenciones totales del gobierno a la agricultura han sido durante muchos años muy elevadas, incluso en relación con las rentas agrícolas totales. Además, existen subvenciones que no figuran en el presupuesto del gobierno. A los productores de algunos productos agrícolas, como la leche líquida, se les conceden sistemáticamente precios muy por encima del nivel competitivo, a expensas de los consumidores.

Desgraciadamente, no conozco ninguna fuente de datos ni estudio cuantitativo que documente esta aparente di-

---

ferencia sistemática en el tratamiento que los países en vías de desarrollo y los países desarrollados dan a la agricultura. Sin embargo, parece que también existe una opinión unánime entre los expertos en el tema. Como dice T.W. Schultz, «el mercado político de un considerable número de países ricos fija unos precios demasiado altos para los productos agrícolas a expensas de los consumidores y de los contribuyentes. En muchos países pobres, el mercado político fija un precio demasiado bajo para los productos agrícolas» (*Portfolio*, p. 4). Kym Anderson y Yujiro Hayami (1984) concluyen del mismo modo que «los precios nacionales de los productos alimenticios en Europa Occidental y el Japón son frecuentemente el doble de los niveles internacionales. Por otra parte, en muchos países en vías de desarrollo, los precios agrícolas se encuentran muy por debajo de los precios en los mercados internacionales, y el sector protegido contra la competencia internacional es la industria manufacturera.

### **La paradoja de los números**

Los números tienen fuerza. En los países democráticos, los intereses más numerosos obtienen evidentemente más votos que los menos numerosos. Incluso en los países no democráticos, el potencial físico y la fuerza social de los grupos más numerosos debería, en igualdad de condiciones, darles más poder que a los grupos menos numerosos.

Entonces, ¿por qué la agricultura se explota en los países donde los agricultores o los campesinos constituyen la mayor parte de la población, y se subvenciona en países donde los agricultores son sólo una pequeña minoría, y a menudo inferior al 5%, de la población? Esta pregunta también ha intrigado a T.W. Schultz (*Portfolio*). Honma y Hayami (1984b) han resaltado esta paradoja demostrando que en Corea y Taiwan los índices nominales de protección a la agricultura eran negativos antes de que comenzara su rápida industrialización en los años 60, pero que ahora se han adoptado niveles muy altos para la protección a la agricultura. Me gustaría añadir que este cambio de políti-

---

ca ha tenido lugar durante un período en el que la proporción de población dedicada a la agricultura ha disminuido. De hecho, Honma y Hayami demuestran en otro trabajo (1984a), por medio de un análisis de regresión, que en 10 de los países industrializados más importantes, la protección nominal a la agricultura aumenta a medida que disminuye la proporción de agricultores en la población.

Esta paradoja que acabamos de describir debería haber sido expuesta de una manera menos agresiva a ciertos efectos. El grado de perturbación en los precios varía de una industria urbana a otra, y también existen grandes diferencias en el grado de perturbación en los precios entre los diferentes productos agrícolas. Una observación sin importancia nos sugiere que en las industrias urbanas y en sectores tan diferentes como la industria del acero, o la del taxi, y en profesiones como la abogacía o la medicina, existen unas perturbaciones anormalmente altas. Supongo que en la industria de fabricación de instrumental científico y plásticos, y en la de restaurantes, los incentivos son generalmente menos dañinos. También supongo que en la mayoría de los países (o por lo menos en la mayoría de los países desarrollados), la perturbación de los precios de los productos lácteos es mayor que la de los productos cárnicos, y mayor en la producción de arroz que en la de soja.

Desgraciadamente, en lo relativo a los incentivos perjudiciales, estas importantes preguntas sobre las diferencias interindustriales, interprofesionales, entre diferentes productos y diferentes grupos, no suelen ni siquiera formularse, de manera que los datos necesarios para estudiarlas no han sido recogidos. Me gustaría examinar alguna vez estas preguntas sobre las diferencias entre los mercados y los grupos en términos de incentivos perjudiciales de un modo más detallado e individualizado del que es posible cuando solamente se lleva a cabo una mera comparación entre el sector agrícola y el sector no agrícola.

Sin embargo, creo que una comparación general de las actividades agrícolas y no agrícolas como la que estoy desarrollando en este estudio tiene un cierto interés y una cierta utilidad. Esta comparación tiene cierto interés para mí, debido a que procedo de una familia dedicada a la agricul-

---

tura, y debiera ser de interés profesional para los economistas agrarios. Asimismo, como veremos más adelante, hay un aspecto de las industrias agrarias que difiere de casi todas las industrias urbanas, y esto convierte la comparación entre el sector agrícola y el no agrícola en algo especialmente valioso.

### **¿Es necesaria la explotación de la agricultura para el desarrollo?**

En muchos círculos, la solución de la paradoja que he planteado resultaría evidente. Los países en vías de desarrollo desean desarrollarse: ser parecidos económicamente a los países que ya se han convertido en países prósperos. Los países muy desarrollados dedican a la agricultura porcentajes relativamente pequeños de su población y de sus recursos, de manera que muchos creen que los países en vías de desarrollo deberían subvencionar y promover el tipo industrias que son más prominentes en los países económicamente avanzados y discriminar las industrias que, como la agricultura, se han convertido en una parte relativamente poco importante de las economías avanzadas. Las zonas en vías de desarrollo están consideradas como los taladores de árboles y extractores de agua para los países desarrollados, debido a que exportan fundamentalmente productos primarios, y lógicamente se esfuerzan para salir de este papel claramente subordinado e ingrato.

Resulta instructivo comparar a las personas de bajos ingresos que se esfuerzan por enriquecerse con los países pobres que hacen esfuerzos para desarrollarse. Hay muchos más individuos para observar que países, y el estudio del desarrollo individual lleva realizándose mucho más tiempo que el estudio del desarrollo de los países pobres, que en cierto sentido no comenzó hasta después de la Segunda Guerra Mundial. Por tanto, se sabe mucho más de cómo deben prosperar los individuos que de la manera en que los países pueden avanzar. Así que vamos a plantear lo que haría el individuo de bajos ingresos si enfocara su mejora personal de la manera en que muchas personas, tanto en países pobres como en países ricos, aconsejan a los

---

países menos desarrollados. Se daría cuenta, por ejemplo, de que los ricos consumen más champagne y caviar que los pobres. Por analogía con el precepto de que los países en vías de desarrollo deberían intentar imitar a los países desarrollados aumentando su actividad industrial y disminuyendo la agrícola, llegaría a la conclusión de que el modo de enriquecerse es consumir más cantidad de champagne y de caviar.

Como el conocimiento sobre los asuntos personales es menos ideológico y está basado más en la experiencia que lo está el conocimiento popular de las economías de desarrollo, todo el mundo sabe que la imitación de los modelos de conducta de los ricos no es la mejor manera de enriquecerse. Casi todo el mundo se da cuenta que sería mejor saber lo que las personas pobres hacían *cuando se estaban enriqueciendo*. Es mejor fijarse en el trabajo, en las inversiones en formación y en otros bienes, y en las rentables innovaciones (a veces acompañadas de la buena suerte) que permitieron a algunos individuos ganar mucho dinero. Del mismo modo, las naciones en vías de desarrollo deberían estudiar lo que los países actualmente desarrollados hicieron *al comienzo de su desarrollo económico*.

Casi no hay espacio aquí para tratar de este tema, pero creo que un cuidadoso examen de la historia económica de los países desarrollados demuestra que el no fomentar y explotar la agricultura no es en absoluto la manera de provocar el desarrollo económico. En mi opinión, de hecho nuestro conocimiento de la historia y la teoría económicas es el suficiente para demostrar que la idea de que la mejor vía que deben seguir los países en desarrollo para avanzar es proteger la industria pesada y discriminar a la agricultura es una de las cargas más onerosas que los cientos de millones de pobres en estos países tienen que soportar. Pero esto es otra historia que he contado en otra parte y no debo repetirla aquí (Olson, 1982, 1984).

### **La agricultura en la Europa Pre-Industrial**

Las creencias son realidades, incluso cuando son ilusiones. Por tanto, la creencia de que la explotación de la

---



agricultura y las subvenciones a la industria son necesarias para el desarrollo económico, aunque sea equivocada (como yo sostengo), puede todavía ser útil a la hora de explicar la política agraria en los países en vías de desarrollo. Mientras los gobiernos de estos países (y los asesores extranjeros y élites intelectuales que los influyen) sigan creyendo que el fijar precios bajos para los productos agrícolas es necesario para el desarrollo económico, esta creencia puede influir en las medidas que se tomen. Si bien mi explicación sobre esta discriminación de la agricultura en los países en desarrollo discurre por vías bastante diferentes, pienso que la creencia generalizada de que la protección del sector manufacturero a expensas de la agricultura es positiva para el desarrollo económico, forma parte de la explicación.

Pero no es lo más importante, como podremos observar si examinamos la política en Europa Occidental (y especialmente en Gran Bretaña) con respecto a la industria y la agricultura en la era preindustrial. En la época en que estas naciones, actualmente desarrolladas, eran zonas subdesarrolladas y preindustriales, no contaban con ningún plan ni política para generar lo que hoy llamamos desarrollo económico. No pensaban que fuera posible efectuar y mantener aumentos sustanciales en los ingresos per cápita. Lo que algunos historiadores llaman la «idea del progreso» se hallaba aún en gran parte en el futuro. Normalmente, se daba por sentado el hecho de que una aplastante mayoría de personas en cada país seguirían siendo siempre pobres. La supuesta demostración de Malthus de que esto debía ser así debido a la presión de la población y a la oferta finita de tierra fue aceptada rápida y ampliamente. A finales del siglo XVIII, los británicos no solamente no tenían ningún plan para fomentar la revolución industrial, sino que ni siquiera comprendieron realmente que dicha revolución estaba en marcha. Arnold Toynbee no acuñó la expresión «revolución industrial» hasta la década de los años 80 de ese siglo. Por consiguiente, no sería posible justificar cualquier fomento de la industria a expensas de la agricultura en la Gran Bretaña preindustrial y en el resto de la Europa Occidental de esa época achacándolo a que

---

existía la creencia de que era necesario para el desarrollo económico.

Las políticas gubernamentales y las instituciones en Gran Bretaña y en el resto de Europa antes de la revolución industrial fijaron definitivamente un precio demasiado alto para muchos bienes industriales y servicios comerciales y demasiado bajo para muchos productos agrícolas. Este hecho es evidente partiendo no sólo de los modernos estudios de historia económica, sino del testimonio de uno de los economistas más perspicaces de todos los tiempos, Adam Smith.

«La dirección de los asuntos municipales se hallaba completamente en manos de los comerciantes y artesanos; y dentro de los intereses de cada tipo determinado de éstos, estaba el impedir que hubiera excesivas existencias en el mercado, como lo expresan normalmente, de sus productos particulares, lo que en realidad significa mantener siempre el mercado con pocas existencias... En sus tratos con el país siempre salían ganando... Cualesquiera regulaciones... que tiendan a aumentar esos salarios y beneficios por encima del nivel que tendrían sin la existencia de estas, tienden a permitir que la ciudad adquiriera, con una cantidad menor de su mano de obra, los productos de una mayor cantidad de mano de obra del campo. Proporcionan a los comerciantes y artesanos de la ciudad una ventaja sobre los propietarios, agricultores y trabajadores del campo, y acaban con la igualdad que de lo contrario existiría en el comercio que efectúan entre ellos... La industria que se lleva a cabo en la ciudad cuenta con más ventajas que la industria que se lleva a cabo en el campo... En todos los países de Europa nos encontramos por lo menos cien personas que han hecho grandes fortunas... por cada una que se ha enriquecido gracias a... el cultivo de productos por medio de la mejora y explotación de la tierra» (L.I., Cap. X, P. 2).

Todo el énfasis de las políticas mercantilistas de los gobiernos nacionales, así como las normas de los gremios de las ciudades, se centran en estimular los beneficios deri-

---

vados del comercio y la fabricación a expensas de la agricultura y de los trabajadores no especializados (1).

Existe un notable parecido entre las políticas pro-urbanas de los países europeos (y, a este respecto, también, Japón) antes de la revolución industrial en Gran Bretaña y las de los países en desarrollo que se encuentran actualmente en un nivel semejante de desarrollo económico. No sería posible explicar las políticas pro-urbanas y anti-rurales de los países europeos preindustriales en función del deseo de imitar el modelo de países más desarrollados, porque éstos no existían, ni tampoco en función de cualquier creencia en que estimularían un aumento continuado en la renta per cápita, porque dicho aumento no se creía posible. Los bajos precios de la mayoría de los productos agrícolas en casi todos los países pobres deben entonces explicarse por las características inherentes a las sociedades pobres o en vías de desarrollo.

### **Acción Colectiva**

¿Cómo generan las características inherentes a las sociedades pobres, bien sean las de los países actualmente en desarrollo o las de Europa antes de la revolución industrial, una tendencia a fijar precios demasiado bajos para los productos agrícolas y demasiado altos para ciertos productos industriales? ¿Y cómo desaparece esta tendencia a medida que el país se va desarrollando? ¿Y cómo incluso a veces se convierte en una tendencia opuesta en países desarrollados donde la agricultura no tiene una ventaja comparativa?

En este estudio, he intentado, ajustándome al normal procedimiento científico, presentar ideas e información básicamente nuevas, y por tanto no una mera repetición de lo que he expuesto en mis anteriores trabajos. Por desgra-

---

(1) Algunos lectores pueden preguntarse si las famosas «Leyes del Maíz» inglesas, que se derogaron en la década de los 1840, ponen en entredicho esta generalización. Este tema se analiza en la nota (2).

cia esto implica que los lectores de este documento que no conozcan mis libros *The Logic of Collective Action* (Harvard U.P., 1965) y *The Rise and Decline of Nations* (Yale U.P., 1982) llegarán a conocer sólo una parte de mi razonamiento. Mi exposición sobre las grandes diferencias en el tratamiento de la agricultura entre los países en desarrollo y los desarrollados se deriva, en gran parte, de estos dos libros. Ninguno de ellos trata de las diferencias de políticas agrarias e instituciones entre las sociedades con diferentes niveles de desarrollo, pero la explicación de estas diferencias se basa en su mayor parte en las teorías que en ellos se exponen.

Mi explicación comienza con la dificultad que supone llevar a cabo una acción colectiva, sobre todo para grupos numerosos. Supongamos que un grupo cualquiera de empresas, trabajadores o agricultores intentara actuar colectivamente para ejercer presión a favor de un arancel, un sostenimiento a los precios, una discriminación fiscal, o cualquier otra medida que les favoreciera, o tomar medidas colectivas en el mercado para limitar la oferta y por tanto obtener un precio o un salario muy por encima del nivel competitivo. Los beneficios de una legislación favorable o de los precios o salarios de monopolio se ampliarían automáticamente a todos los miembros de la industria, profesión o categoría en cuestión, hubieran soportado o no parte del coste del grupo de presión o de la restricción de la producción. De esto se deduce que en grupos lo suficientemente numerosos, los beneficios de la acción colectiva no ofrecen ningún incentivo a los individuos para que participen en ella; en ambos casos disfrutarán de cualquier beneficio que aporten dichas medidas, y la contribución de un individuo cualquiera no es muy significativa. Es por esto por lo que los grandes grupos con intereses comunes, como es el caso de los consumidores, los contribuyentes, los parados y los pobres, en ninguna sociedad están organizados.

Por el contrario, las grandes empresas de una industria manufacturera concentrada, donde los números son lo suficientemente pequeños para permitir que cada empresa disfrute de una parte considerable de los beneficios

---

de las medidas colectivas a favor de los intereses de la industria, podrán generalmente cerrar un trato para comprometerse en las acciones colectivas sin mucha dificultad. En casos aislados, las propiedades en un país estarán tan concentradas que los terratenientes formen asimismo un grupo pequeño que puede organizarse con bastante rapidez. Los grupos grandes sólo podrán organizarse para actuar colectivamente cuando puedan encontrar «incentivos selectivos» especiales que castiguen o recompensen a los individuos del grupo que se vaya a beneficiar de la acción colectiva en la medida en que hayan participado o no en ella. El ejemplo más patente de un incentivo selectivo es la inscripción obligatoria y los piquetes de los sindicatos, pero todos los grandes grupos que son capaces de organizarse para actuar colectivamente de forma continuada poseen incentivos selectivos análogos, aunque a veces son muy sutiles, a los que se debe fundamentalmente el número de miembros con el que cuentan.

En los sectores agrarios de las economías avanzadas suele haber ejemplos especialmente interesantes. Por ejemplo, en los Estados Unidos, la mayoría de los socios de las organizaciones agrarias lo son porque las cuotas de socio se deducen de los dividendos del patronato, de las cooperativas agrarias o se añaden a las primas de las compañías de seguros asociadas a las organizaciones agrarias. Las diversas ventajas fiscales que se conceden a las cooperativas y las complementariedades entre organizaciones agrícolas y algunos tipos de organizaciones empresariales hacen que estos acuerdos sean posibles, incluso en ambientes muy competitivos. De hecho, en algunos casos las mismas cooperativas agrarias serán un grupo de presión a la vez que empresa.

Debido a que la actuación colectiva de los grupos numerosos es en sí misma difícil de organizar, solamente surgirá lentamente y en condiciones favorables. Resulta que, debido a razones que se explican en otro estudio, la mayor parte de organizaciones que se dedican a llevar a cabo actuaciones colectivas tienen alicientes para obtener una mayor proporción de la producción social para sus protegidos por medio de luchas a nivel de la distribución de los

---

productos, en vez de para producir ellos mismos productos útiles, y persisten en sus luchas aunque los costes sociales sean enormes en relación con las cantidades que se ganan con ellas. En esto son totalmente diferentes de las empresas, individuos y gobiernos democráticos en un entorno libre de organizaciones de presión. Este hecho ayuda a explicar por qué el desarrollo de las sociedades tradicionalmente estables que han tenido tiempo de ir acumulando muchas de estas organizaciones, como Gran Bretaña, ha sido más lento de lo que se esperaba. También ayuda a explicar el milagro económico de Alemania, Japón e Italia tras la Segunda Guerra Mundial, ya que los gobiernos totalitarios y las fuerzas de ocupación habían eliminado o transformado la mayor parte de estas organizaciones.

#### **Falta de acción colectiva en las zonas rurales de las sociedades pobres**

¿Cuáles son las condiciones favorables y a su vez necesarias para posibilitar que los grupos numerosos tomen medidas colectivas? Está claro que para que exista organización es necesario que la gente se comuniquen, y a veces que se conozca. El éxito de la formación de cárteles o colusiones privados por parte de los grandes grupos dependerá de los costes derivados de asegurar que todos los miembros se adhieran al acuerdo de colusión. Por consiguiente, la posibilidad de que grupos numerosos actúen colectivamente será menor cuanto mayor sean los gastos de transporte y comunicaciones. Estos costes dependen de factores tales como la distancia, la tecnología de los transportes y comunicaciones y el grado de alfabetización. La formación de cárteles privados dependerá no sólo del número de socios sino también de las distancias que deben recorrer los piquetes u otras formas de coacción. Debido a que la organización de grandes grupos requiere mucho tiempo, incluso en circunstancias favorables, la posibilidad de que estos grupos se organicen también depende de la frecuencia con que los levantamientos y la represión, tan comunes en las sociedades inestables, deshagan estas organizaciones.

---

Como la población agricultora y campesina está evidentemente distribuida en una superficie mayor que la población que trabaja en las industrias urbanas, su capacidad para organizarse dependerá especialmente de los costes de los transportes y las comunicaciones. En las zonas rurales de sociedades pobres que no cuentan con redes de transporte y comunicación modernos y extendidos, como en Europa antes de la revolución industrial y en muchos países actualmente en vías de desarrollo, normalmente es imposible que se tomen medidas colectivas continuadas (2). Esto es particularmente cierto si la sociedad en cuestión es políticamente inestable, como suelen serlo la mayoría de las sociedades en desarrollo. Por otra parte, el pequeño número de empresas manufactureras o las actividades urbanas más importantes podrán, a menudo, organizarse

---

(2) Cuando los intereses de los terratenientes en un país están tan concentrados que un número relativamente pequeño de familias posee una proporción sustancial de la tierra, mi hipótesis sobre la mayor facilidad de organización en grupos pequeños supone que incluso en países preindustriales puede existir una proporción considerablemente grande de acciones colectivas a favor de la agricultura. Por consiguiente, las «oligarquías terratenientes» en estos países consiguen a veces políticas favorables para la agricultura. Por ejemplo, existen pruebas de que pequeños grupos actuaron a favor de la agricultura en Prusia y en algunos países Latinoamericanos durante el siglo XIX. Hasta un cierto punto, la aristocracia terrateniente de Gran Bretaña también ha compensado la tendencia en siglos pasados hacia políticas mercantilistas, y se trataba de un grupo relativamente pequeño con una participación desproporcionadamente grande en el poder político. Adam Smith dió sin embargo en el clavo cuando llamó «mercantilismo» a las políticas de Gran Bretaña y de la mayoría del resto de los gobiernos europeos. A veces se supone que las «Corn Laws» en Gran Bretaña, que se hicieron tan famosas gracias a la polémica que surgió a raíz de su derogación, demostraban que los intereses agrícolas en Gran Bretaña estuvieron especialmente favorecidos hasta 1840. En mi opinión, esta suposición no es correcta. El principal motivo es que Gran Bretaña no fue, en años característicos, un importador de cereales, hasta aproximadamente los años 1870-80, de manera que los gravámenes a la importación tenían un efecto muy limitado. También había subvenciones a las exportaciones de cereales durante años de precios relativamente bajos, pero en los años de precios bajos estaban prohibidos y se suspendían los gravámenes a la importación y las subvenciones. Por tanto, la opinión general es que las «Corn Laws» tuvieron hasta el 1815 muy poco efecto en los precios, y que durante los años de carestía dicho efecto favorecía al consumidor. Después de 1815, el crecimiento de la población y de las rentas, consecuencia de la revolución industrial, convirtieron a Gran Bretaña en gran importador de cereales, y este cambio no previsto hizo que las «Corn Laws» fueran mucho más favorables a la agricultura de lo que hubieran sido de otra manera. Entonces los intereses urbanos dieron prioridad a la derogación de estas leyes, que a su debido tiempo fueron abolidas. (Agradezco a John Wallis y a Adolph Weber sus útiles críticas sobre este punto, pero no son responsables de su desarrollo).

incluso en una economía pre-moderna, ya que cuentan con la ventaja de su reducido número y de la proximidad que les ofrece estar emplazadas en las ciudades. Por consiguiente, este estudio pronostica que algunas industrias y profesiones urbanas en la economía pre-moderna se organizarán en grupos de presión y colusión, y que los bienes y servicios que vendan tendrán un precio demasiado alto, y que, por el contrario, muchas industrias agrarias no se organizarán, y su producción tendrá en comparación precios demasiado bajos.

### **La política agraria en las sociedades desarrolladas**

A medida que mejoren los transportes, las comunicaciones y los niveles de formación, y el sistema político se estabilice, se irán superando las grandes dificultades de la acción conjunta, incluso en las zonas rurales. Por tanto los agricultores formarán parte de grupos organizados para llevar a cabo la acción colectiva. El agricultor en estas sociedades será uno de los beneficiarios de los aranceles y subvenciones gubernamentales. La formación de cárteles privados, como la que propuso la Organización Nacional de Agricultores en los Estados Unidos, seguirá siendo inviable debido a las distancias que han de recorrer los piquetes u otras formas de acción que desee realizar el cartel. Pero la agricultura en aquellos países muy desarrollados, como Japón y la mayoría de los países de Europa Occidental, que cuentan con una superficie relativamente pequeña de tierra cultivable en relación a su población, no contará con una ventaja comparativa, y por tanto será posible apoyarla en su mayor parte por medio de aranceles y cuotas. Los costes sociales de los productos agrícolas, con unos precios por encima de su valor, que resultan de esta protección serán mucho menos patentes que los costes resultantes de subvenciones abiertas procedentes del tesoro público o de las medidas obligatorias para mantener la tierra cultivable improductiva. Por tanto, los países con un modelo de ventaja comparativa que les lleva a exportar productos fabricados y a importar productos agrícolas puede que, por lo general, fijen precios muy altos para los

---



productos agrícolas en comparación con los productos fabricados.

El desarrollo de este razonamiento puede ser útil a la hora de explicar las diferencias en el nivel de subvenciones o de explotación entre los productos agrícolas y entre los productos procedentes de las industrias urbanas. Esto es, permitirá un análisis menos global del tipo que yo, al principio de esta ponencia, sostengo que es necesario. Por desgracia, las inevitables limitaciones a la extensión de las ponencias en este tipo de reuniones, hacen imposible que profundice en este tema. Sin embargo, he sido invitado a la reunión anual de la Asociación Americana de Economía Agraria, en los Estados Unidos, para hablar sobre este mismo tema. Mi intervención será una continuación de esta ponencia, y en ella examinaré estos puntos con más detenimiento. Si este documento se lee junto con la ponencia que presentaré en la Asociación Americana de Economía Agraria y los dos libros en los que se basa mi exposición, resultará más claro y convincente. Entonces, espero, convenceré a algunos economistas agrarios de que se trata de una vía de investigación que merece que ellos mismos exploren. Si es así, estaré encantado de reemplazar a su debido tiempo mis esfuerzos iniciales por análisis más concretos y documentados.

#### **Bibliografía**

- ANDERSON & HAYAMI, «Political Economy of Agricultural Protection (1984, de próxima publicación).  
HONMA & HAYAMI, «Structure of Agricultural Protection in Industrial Countries» (1984a, de próxima publicación).  
HONMA & HAYAMI, «Determinants... East Asia in International Perspective (1984b, de próxima publicación).  
OLSON, *Australian Economic Review* (1984), pp. 7-17.  
SCHULTZ, *Portfolio*.
-

### RESUMEN

*En los países en vías de desarrollo, los productos agrícolas suelen tener normalmente un precio demasiado bajo, y muchos tipos de productos urbanos se encuentran subvencionados. En los países desarrollados, la agricultura generalmente participa en el sistema de subvenciones, y en los países desarrollados en los que la agricultura no tiene una ventaja comparativa, muchos productos agrícolas tienen un precio demasiado alto. Este estudio ofrece una explicación de estas diferencias de unos países a otros.*

### RÉSUMÉ

*Dans les pays en voie de développement, les produits agricoles ont souvent un prix trop bas, et de nombreux types de produits urbains sont subventionnés. Dans les pays développés, l'agriculture participe généralement dans le système de subventions, et dans ces pays, dans lesquels l'agriculture n'a pas un avantage comparatif, beaucoup de produits agricoles ont un prix excessivement élevé. Cette étude offre une explication de ces différences, de certains pays à d'autres.*

### SUMMARY

*Agricultural products appear to be normally underpriced and many types of urban production are subsidized in developing countries. In developed countries agriculture normally shares in the system of subsidies, and in developed countries without comparative advantage in agriculture many farm products are overpriced. The paper offers an explanation for these differences across countries.*

