

# ESTRATEGIAS PARA LA AGRICULTURA ESPAÑOLA TRAS LA RONDA URUGUAY

Una de las principales consecuencias de la Ronda Uruguay es que la agricultura va a tener que ajustarse a unas condiciones económicas más restrictivas, aunque el crecimiento del comercio genere nuevas oportunidades en las actividades logísticas y comerciales. Ante este cambio, los responsables comunitarios han elaborado una estrategia de la que España no puede quedar al margen, aunque puede atender con preferencia a determinadas áreas. El presente artículo de **Luis Vicente Barceló Vila** no es meramente descriptivo de la nueva situación; su objetivo es presentar una reflexión sobre las características más relevantes de la liberalización como consecuencia de la Ronda Uruguay, las estrategias de la Unión Europea, las estrategias para España y, dentro de éstas, las específicas para la agricultura.

## I. INTRODUCCION

**S**ON varios los elementos que distinguen la VIII Ronda de negociaciones del GATT, o Ronda Uruguay, de las siete rondas precedentes. Para los economistas agrarios, uno de ellos es la inclusión de la agricultura, cosa que es cierta. Pero ése no es el único elemento, aunque sí el que aquí nos concierne especialmente. Puede decirse que las siete rondas anteriores se habían limitado a negociaciones en el dominio arancelario, habiéndose logrado una reducción enorme en el promedio de los aranceles, desde un 40 por 100 en 1947 hasta el 4-5 por 100 al concluir la Ronda Tokio. Adviértase, no obstante, que estos niveles promedio de los aranceles de los países del GATT (hasta ahora partes contratantes) esconden las «crestas» o «picos» arancelarios que son los que erige cada país en aquellos sectores productivos en los que está ame-

nazada realmente su competitividad.

El contenido del presente artículo no es descriptivo. El lector interesado puede consultar algunos trabajos descriptivos que abordan el tema con gran autoridad (Milán, 1994; Díaz y Avila, 1994a, b y c). En el mismo aparecen reflexiones generales que plantean el meollo de los debates actuales. Pero en el último apartado la reflexión se concreta en la agricultura específicamente.

Es bien sabido que, como consecuencia de la Ronda Uruguay, algunos de los sectores más protegidos en Europa, entre ellos la agricultura, van a verse obligados a ajustarse a unas condiciones económicas más restrictivas, aunque el previsible crecimiento del comercio va a generar nuevas oportunidades en las actividades logísticas y comerciales. Ante estas nuevas condiciones, los responsables comunitarios han elaborado una estrategia de flexibi-

lidad de los mercados de los factores, de mayor control en el manejo de las políticas macroeconómicas y de potenciación de los proyectos de infraestructura. España no puede quedarse al margen de estas grandes orientaciones, pero tiene márgenes de libertad suficientes para atender especialmente a determinadas áreas. En concreto, y en relación con la agricultura, las prioridades del Gobierno ya han quedado definidas.

El objetivo de este trabajo consiste en llevar a cabo una reflexión general sobre los elementos que acaban de ser señalados: liberalización en la Ronda Uruguay, estrategia de la Unión Europea, estrategia para España y estrategia para España en la agricultura.

## II. ¿POR QUE ES BUENO LIBERALIZAR EL COMERCIO?

El GATT ha sido el instrumento del que se ha valido el sistema mundial de comercio para reducir los obstáculos al comercio o liberalizar su comercio exterior. Ha sido el elemento inductor para que los países fuesen abandonando sus posiciones proteccionistas, generalmente vinculadas a nacionalismos de corte ideológico fuerte.

En realidad la teoría económica del comercio internacional ya contenía una recomendación para que los países llevaran a cabo liberalizaciones «unilaterales». Para un país pequeño, más allá de si la estructura de precios relativos vigente en el mercado internacional se encuentra distorsionada o no, una liberalización unilateral induce una reasignación de recursos internos que

acelera el crecimiento económico del país.

El sector protegido de un país pequeño adquiere una dimensión tal que emplea demasiados recursos en ese sector, posibilitando la supervivencia de las empresas productoras de elevados costes. La liberación de los recursos empleados por tales empresas y su utilización por otras empresas de otro sector no protegido y más eficiente en el empleo de los recursos, conduciría a un aumento del valor total del producto generado en la economía, con la estructura de precios relativos vigente internacionalmente, que es la estructura de precios relevante para medir la satisfacción o bienestar de un país cuando este último es libre de intercambiar lo que produce (exportaciones) por lo que no produce (importaciones).

Esta cuestión resulta fundamental para muchos países, y constituye un argumento básico en muchos frentes de negociaciones comerciales. En efecto, el Ministro de Exteriores marroquí, Filali, ha estado recientemente (y lo estará durante todo el año 1994) insistiendo ante los países de la Unión Europea para que lleven a cabo una reducción de sus obstáculos a la importación de productos hortofrutícolas marroquíes. La tesis española, país principalmente afectado por esa eventual liberalización, consiste en sugerir una diversificación de su producción agrícola, tanto intrahortofrutícola (más berenjena y menos tomate) como extrahortofrutícola (menos hortofrutícolas y más cereales, lácteos y carne).

La respuesta marroquí es siempre la misma: ¿para qué queremos asignar más recursos a la producción de cereales o lácteos si ustedes nos los venden a pre-

cios mucho más baratos de lo que nos costaría producirlos?

Estos argumentos nos llevan ya a unas conclusiones preliminares. Primera, cualesquiera que sean las causas determinantes de una estructura internacional de precios relativos —Relación Real de Intercambio (RRI) en la teoría económica—, siempre resulta ventajoso para un país pequeño llevar a cabo una liberalización unilateral, al objeto de impulsar su crecimiento económico. Así lo hizo Nueva Zelanda en 1984 (*Rogernomics*). También Chile lo había hecho antes, al filo de los años ochenta. Y muchos países latinoamericanos lo han hecho durante la década de los ochenta. Bolivia (1985) y Perú (1990) son los casos más paradigmáticos por su radicalismo en intensidad y rapidez del proceso de liberalización. Claro que, en estos dos últimos casos, esa voluntad de liberalización radical obedecía a dos grupos de factores. Uno, la situación desesperada del país, y dos, la necesidad de cumplir con las condiciones impuestas por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y otras instituciones financieras internacionales.

Se debe señalar, no obstante, que el riesgo de semejante opción radica en que las reasignaciones de recursos que se suponen que incrementan la renta y el bienestar de un país también generan costes, ya que los recursos se reasignan con bastante «viscosidad». Por ello, si los cambios en los precios relativos internacionales fueran frecuentes, las reasignaciones internas de recursos del país liberalizador podrían resultar indeseables, al generar muchos costes de reasignación (en el corto plazo) sin cosechar nunca las ganancias de la reasignación (en el largo plazo).

Esta cuestión resulta fundamental para los productos agropecuarios, sometidos, muchos de ellos, a violentas fluctuaciones de precios. Por esa razón, el proteccionismo agrario ha llegado a ser defendido con argumentos muy sólidos basados en sus efectos estabilizadores para el país protector.

Lo que ocurre es que esa conducta proteccionista generalizada por parte de todos los países para reducir su inestabilidad interna, ha producido una enorme inestabilidad externa en los siempre existentes mercados internacionales, a los que necesitan acudir tanto los países exportadores como los países importadores. Al final, junto con la inestabilidad, han surgido, en muchos mercados internacionales, situaciones de precios muy bajos en virtud de las enormes subvenciones otorgadas por los países para poder exportar sus excedentes. Esta situación se hizo crónica desde la segunda mitad de los años setenta y, sobre todo, en los años ochenta, y se agravó para los países protectores cuando el tipo de cambio de la moneda se revaluó.

La segunda conclusión importante es que, para evitar que las estructuras de precios relativos internacionales se encuentren distorsionadas, resulta necesario que todos los países se esfuercen en evitar sus prácticas proteccionistas, especialmente los países grandes, ya que, para ellos, no resulta válida la conclusión de que la liberalización unilateral aumenta la renta y el bienestar del país.

Sutherland ha advertido a España, en los días de la firma de los Acuerdos de la Ronda Uruguay en Marrakech, que evite las tentaciones proteccionistas. Podemos comprender a Sutherland

preocupado por el comercio mundial, como si se tratara de un árbitro mayestático, observador de los flujos de mercancías, de los barcos y aviones, cruzando el aire y los océanos, desde un olimpo que se revaloriza a medida que aumenta el comercio mundial multilateral.

Pero también podemos comprender a España si cae en esas «tentaciones proteccionistas» a las que teme Sutherland, puesto que España ya no es un país pequeño, como lo era antes de 1986, sino un país grande, desde que somos una región o territorio de la Unión Europea, el mayor gigante mundial del comercio.

A los argumentos «clásicos» se han añadido recientemente «nuevos» argumentos proteccionistas. Estos nuevos argumentos suponen una auténtica caja de Pandora, como ya indicaba Bhagwati en un libro reciente (Bhagwati, 1991). Creo que estos argumentos proteccionistas se pueden clasificar en tres grupos: *a)* los macroeconómicos; *b)* los estructuralistas, y *c)* los socioculturales. Permítasenos repasarlos uno a uno, aunque sucintamente. El debate normativo, tras el Acuerdo de Marrakech, no es inútil porque todavía falta la aplicación de los acuerdos, y porque, especialmente en agricultura, la liberalización ha sido parcial y podría continuar en el futuro con mucha mayor intensidad.

Uno de dichos argumentos es el *macroeconómico*, o, más específicamente, el del *tipo de cambio*. En algunos países, existe la convicción de que se tiene el tipo de cambio sobrevaluado, tanto en régimen de tipos fijos como flotantes. Tal era el caso de España antes de la tormenta monetaria de septiembre de 1992, dentro de un sistema de tipos de

cambio fijos, con estrecho margen de fluctuación, como lo era entonces el Sistema Monetario Europeo (SME).

El déficit público, coexistiendo con una política monetaria disciplinada, provocaba una elevación del tipo de interés (negativo para la competitividad). Esos elevados tipos de interés atraían capital exterior por el rendimiento que obtenía, y porque la disciplina y voluntad del gobierno español de no devaluar y permanecer dentro del SME reducía los temores de eventuales pérdidas de capital a los inversores extranjeros. Pero ese flujo de capitales exteriores mantenía la cotización de la peseta, lo que provocaba un déficit comercial enorme. La peseta estaba, pues, sobrevalorada, lo cual era negativo para la competitividad porque inducía un aumento de las importaciones, que obtendrían elevados precios expresados en moneda extranjera, y porque desestimulaba las exportaciones, al ser retribuidas en pesetas a bajos niveles de precio.

Algo similar ocurre también en países como Perú, donde se supone que, en los últimos años, el retorno de capitales y los movimientos de capital del negocio de la coca, en un sistema de tipos de cambio estrictamente libre y flotante, inducen una apreciación del tipo de cambio. Es como la llamada «enfermedad holandesa», cuando el desarrollo de una actividad como la coca (en este caso ilegal) inhibe el desarrollo de otras actividades (las legales).

Así pues, la competitividad de un productor, o sector productivo, de un país puede verse condicionada por un inadecuado manejo de la política de tipo de cambio, o por el efecto inducido de las actividades ilegales (caso

de la coca) o ilegítimas (caso de un gobierno incapaz de controlar su déficit público) sobre el precio de sus productos en moneda nacional vía tipo de cambio.

El segundo grupo de argumentos proteccionistas es el que puede denominarse *estructuralista*. En efecto, la teoría pura del comercio internacional efectúa una simplificación radical de los elementos relevantes de la realidad económica. Hablar de productos (bienes), factores, oferta, demanda y mercados no basta. ¿En dónde deben situarse las infraestructuras dentro del análisis? ¿Qué puede hacer un productor peruano de trigo frente a las importaciones norteamericanas de este cereal si el coste de transporte desde una explotación andina hasta Lima (1/3 de la población de Perú) resulta varias veces equivalente al coste de transporte desde una explotación de Kansas hasta la capital peruana?

Ello es así en el caso norteamericano merced a una logística impecable que incluye *infraestructuras* (caminos rurales, carreteras, autopistas, vías de tren, ríos caudalosos navegables, y puertos modernos en ríos y océanos, a la salida y a la entrada de los flujos de mercancías), *medios de transporte* (camiones, ferrocarriles, barcos, contenedores, grúas y otros sistemas mecanizados de carga y descarga, estiba y desestiba), y *operadores logísticos* que integran varias funciones antes separadas y de difícil coordinación (navieras, ferrocarriles, empresas del transporte terrestre, almacenamiento, compañías de estiba y desestiba).

Pero, además de estos elementos de infraestructura y logísticos, las estructuras comerciales y de organización (coordinación vertical, estructura y desarrollo de

un modernizado comercio minorista, *brokers* internacionales con poder de mercado, etc.) resultan asimismo fundamentales para inducir una mayor o menor competitividad de una determinada unidad productiva.

¿Cómo poder, legítimamente, afirmar la menor competitividad de unas unidades productivas de unos países o territorios con tan desiguales «condiciones estructurales»? ¿Qué puede decirnos al respecto la teoría de las ventajas comparativas? ¿Acaso no dependen de los gobiernos muchos de esos elementos estructurales, al ser bienes públicos difíciles de privatizar?

Siguiendo con la argumentación de Bhagwati, aunque adaptada a nuestros propios fines, la respuesta es la siguiente: *la negligencia de los gobiernos en el manejo de la política macroeconómica o de las políticas estructurales no debe justificar el proteccionismo, sino que la necesaria liberalización multilateral debe ser la fuerza inductora de cambios en su actitud respecto de los gobernados y respecto de los gobernantes, en cuanto a las actividades ilegales o ilegítimas, en el manejo de las políticas macroeconómicas y estructurales.*

Adviértase que estos argumentos ya no se basan tanto en los efectos de la liberalización sobre la renta total y el bienestar, sino sobre la competitividad específica de sectores y productores. Es como si la argumentación economicista se tornara más institucional.

El tercero de los argumentos neoproteccionistas es el socio-cultural. El *dumping* social denunciado por los países desarrollados respecto de las condiciones de baratura y explotación de la mano de obra en los países en

desarrollo, y la actitud de algunos países (especialmente los europeos) en el comercio de audiovisuales, son los dos temas fundamentales de este tercer argumento neoproteccionista.

El concepto de identidad cultural posee una dimensión de gran calado filosófico que el economista y el comerciante no pueden subestimar. En cuanto al *dumping* social, aquí resulta evidente que los grandes productores y vendedores del mercado internacional discuten acerca de cómo repartirse los mercados mundiales con un criterio de competencia leal, la cual no puede excluir la situación de la mano de obra en cada país.

No se nos oculta que lo que aquí subyace es un tema profundo, y que amenaza al estado de bienestar de los países hoy desarrollados. La mano de obra de los países desarrollados se defiende de las consecuencias que sobre ella va a tener la lógica internacionalista del capital multinacional, atraído por los mercados potenciales, populosos y precarios, ávidos de consumir y dispuestos a trabajar con mínimas exigencias.

La globalización de la economía mundial es un término que alude a universalismo y a la condición de lo caduco de las fronteras. Pero también debería conducir a la superación del racismo y la xenofobia, y a la absoluta disposición del hombre a ocupar cualquier posición en el espacio mundial definido por todas las coordenadas relevantes: país, región, lengua, religión, cultura, organización política y social, etcétera.

El planteamiento anterior, deliberadamente tremendista, conduce a un sentimiento sobrecolector. Es evidente que nadie,

salvo los funcionarios de carrera diplomática y los desheredados del tercer mundo en busca del paraíso del primer mundo, aceptan esa lógica de la movilidad de las personas y de sus maletas cargadas de fuerza de trabajo.

La globalización de las economías supone la libertad de circulación de los productos (bienes y servicios) y factores (capital y trabajo). Aquí veo muchas cosas que «chirrían» en relación con la teoría pura del comercio que yo aprendí. En esta última se supone que se investigan cuáles son las ventajas de un país en función de sus ventajas absolutas (Smith), de sus ventajas comparativas (Ricardo), o de la dotación de factores (Heckscher-Ohlin). En esta versión de Heckscher-Ohlin, se supone fija la dotación de factores de un país. Es decir, que no se desplazan ni el capital ni el trabajo. La teoría nos anuncia que un país *se especializa en el producto que es intensivo en el factor más abundante.*

El comercio y la especialización conducen a que la creciente demanda del factor abundante (para exportar el producto con él producido) acabe encareciendo ese factor antes barato y abundante. De este modo, se producirá una tendencia a la igualación de la remuneración de los factores (Stolper-Samuelson).

En este contexto teórico, ni las migraciones masivas generadoras de xenofobia y racismo, ni el comportamiento libérrimo de las multinacionales a la búsqueda de mercados exteriores, resultan compatibles con los supuestos de partida. La conclusión es que las ventajas del comercio se basan en unos supuestos contrarios a los que realmente se dan en el mundo.

Siempre hemos creído que el soporte teórico del GATT era la teoría pura del comercio internacional. Pero comienzo a dudar. Más bien me inclino a pensar que el soporte fáctico del GATT, en términos de trama de intereses, lo constituyen las multinacionales.

Tal vez algún día se indique en los libros de historia que, al igual que el régimen feudal era disfuncional con la incontenible pujanza de la burguesía emergente, dando así origen al nacimiento del estado-nación que actualmente conocemos, las multinacionales de las postrimerías del siglo XIX poseían una pujanza incontenible que convirtió en caducos a los estados-naciones, dando así origen a un estado universal.

Pero eso es hacer prospectiva y no teoría de la política económica. En todo caso, hace que me parezca ridículo el título de este apartado: ¿Por qué es bueno liberalizar el comercio? No hay respuesta, porque la pregunta está mal planteada. La pregunta correcta es: ¿Por qué se tiende a liberalizar y a globalizar las relaciones económicas y comerciales? La respuesta está insinuada en los párrafos precedentes.

### III. LAS GANANCIAS DE LA LIBERALIZACION SEGUN LOS ECONOMISTAS

Con independencia del escepticismo mostrado en el apartado anterior acerca de las ventajas reales de la liberalización desde una perspectiva un tanto filosófica, lo cierto es que la economía oficial tiene respuestas concretas basadas en estudios concretos. Un estudio reciente de la OCDE, preparado por la Dirección de In-

tercambios en colaboración con el Departamento de Asuntos Económicos y la Dirección de Agricultura, fue presentado al Comité Ejecutivo, en sesión especial, en su reunión de los días 25 y 26 de octubre de 1993, y fue publicado pocos días antes de la conclusión de la Ronda Uruguay (15 de diciembre de 1993) bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE (OCDE, 1993a).

El citado análisis de la OCDE comienza constatando que cada vez son más (especialistas y opinión pública) los que piensan que es necesaria una mejora previa de la coyuntura para avanzar en la liberalización del comercio. En los términos del análisis que hemos realizado en la introducción, serían los que dirían: «primero cambios estructurales y luego liberalización». La OCDE apuesta por la liberalización. Los cambios estructurales ocurrirán inducidos por esa liberalización. Tal vez tenga razón la OCDE, porque, en los términos de nuestro esquema analítico, tan sólo así comenzarán los gobiernos a llevar a cabo el necesario cambio de los «elementos de la estructura». Pero no sería solamente la influencia de la liberalización sobre los recursos, reasignados por el mercado, sino también sobre los gobiernos en su decisiva influencia sobre los cambios de la «estructura».

Es cierto, como señala la OCDE, que la protección muestra las ventajas inmediatas y de manera tangible, en tanto que la liberalización muestra ventajas lejanas e intangibles. La fuerza de los grupos de presión es notable, ya que gastan la *renta* que obtienen por mantener los precios internos superiores a los internacionales en influir sobre la opinión pública. El «ajuste estructural» se ha revelado inevitable

y tanto más costoso, en términos económicos y sociales, cuanto más se difiera en el tiempo (OCDE, 1985). Empíricamente, se ha probado la relación entre crecimiento económico y expansión de los intercambios. Igualmente se ha probado la relación entre el aumento del porcentaje de las exportaciones en el PIB y la mejora de la productividad (Banco Mundial, 1991).

El conjunto de ventajas de una liberalización de los intercambios puede resumirse de la forma siguiente:

#### 1. Ventajas para los consumidores

Los obstáculos a las importaciones encarecen los productos importados y los productos nacionales, con lo que reducen el conjunto de bienes elegibles y se disminuye la calidad. Los consumidores pagan *caro* estos obstáculos. Veamos algunos ejemplos de lo caro que resultan dichos obstáculos. Según un informe reciente del Secretariado del GATT, las medidas de autolimitación de exportaciones japonesas de automóviles con destino a la Unión Europea han aumentado el precio a los consumidores europeos de automóviles japoneses en un 33 por 100. Las medidas proteccionistas del Acuerdo Multifibras (textiles y confecciones) cuestan anualmente (en dólares de Estados Unidos) 310 a cada hogar en Estados Unidos y 220 a cada hogar en Canadá. En cuanto a la protección agrícola en muchos países de la OCDE, las elevaciones de precios, con relación a los internacionales, son enormes. En la Unión Europea, los precios del azúcar, de la leche y del trigo se sitúan alrededor de 2,2 veces el

precio internacional. En Japón, el precio del arroz es 4,8 veces superior al precio mundial, el de la leche 3,8 veces, y el del azúcar 3 veces. En Suiza, las aves, los huevos y la carne de vacuno cuestan 3,2 veces el precio mundial. En Canadá, Austria y Suecia, la relación del precio interno y el mundial de la leche es de 2,8, 3 y 3,7, respectivamente (OCDE, 1993b).

No cabe duda, pues, a la luz de estas cifras, de las grandes desventajas que para los consumidores supone el mantenimiento de la protección.

## 2. Ventajas para los contribuyentes

Junto con las medidas de protección en frontera contra las importaciones, los países ayudan a menudo a sus industrias nacionales por medio de subvenciones que son financiadas por los presupuestos generales y, por ende, por los contribuyentes. En 1992, las ayudas periódicas a la agricultura, por ejemplo, han costado a los contribuyentes de los países de la OCDE más de 160.000 millones de dólares (OCDE, 1993a). En cuanto al sector industrial, aun cuando las ayudas públicas han disminuido con relación a las de mediados de los ochenta, por efecto del proceso de reconversión industrial, todavía se sitúan en 2,5 por 100 del valor añadido del sector manufacturero de la OCDE (OCDE, 1992b).

En los acuerdos de la Ronda Uruguay (ver Acta Final), las subvenciones han sido sometidas a disciplinas más estrictas. Ello permite liberar recursos públicos para otros fines, o para la reducción de los déficit presupuestarios.

## 3. Ventajas para los productores

Aunque menos evidentes, también los productores, como colectivo, obtendrán beneficios por el acuerdo de la Ronda Uruguay según la OCDE. Dichos beneficios pueden agruparse en cuatro:

*Primero*, sacar partido de la mayor dimensión de los mercados. La protección fragmenta los mercados y limita las posibilidades de reducción de costes consecuencia de la especialización. Estas ventajas debidas a la escala productiva resultan especialmente evidentes en sectores como siderurgia, automóviles, electrónica, banca y seguros. Estos sectores eran especialmente señalados por la OCDE en el estudio antes citado (OCDE, 1993a). Es de destacar que en el sector del automóvil la Unión Europea no ha hecho ninguna oferta de reducción.

*Segundo*, intensificar la competencia. Ello induce a las empresas a mejorar sus resultados económicos, adoptando innovaciones que reducen costes, o a consagrarse a la investigación y desarrollo de productos y servicios que mejoran la *calidad*. En los últimos años, la mayoría de países han aumentado las intervenciones selectivas y las medidas discriminatorias que son contrarias a los principios del GATT (OCDE, 1992a).

*Tercero*, favorecer el «ajuste estructural». Conviene precisar aquí el significado del término «ajuste estructural». Este es utilizado por las grandes instituciones de las Naciones Unidas (FMI, Banco Mundial) como un programa de medidas macroeconómicas y microeconómicas que comprende varios frentes, y que se les impone a los países en desarrollo

como condición vinculante para la refinanciación de la deuda externa acumulada. Dichos programas suponen básicamente tres tipos de medidas: *a)* estabilización macroeconómica, con implantación de una ortodoxia en el manejo de la política monetaria, fiscal y cambiaria; *b)* liberalización de los mercados, a través de una reducción de los obstáculos al comercio, exterior e interior, y *c)* reducción del tamaño y actuación del Estado (privatizaciones y desregulación). Estos programas no son, como puede verse, específicos para los países en desarrollo, sino que también constituyen las orientaciones ortodoxas para los países desarrollados. Las diferencias entre unos y otros son de aplicación, y especialmente de intensidad y grado de implantación. Frente a los programas *shock* aplicados en tantos países (especialmente en Latinoamérica), contrastan la lentitud y el gradualismo en los países de la OCDE. Pues bien, esos programas conducen a reasignaciones de recursos que también pueden denominarse «ajuste estructural». Es ésta la acepción con que se emplea el término por parte de la OCDE, y también en todo este artículo. Según esta institución, los procesos de reasignación de recursos, o ajuste estructural, van siempre acompañados de un crecimiento económico. La liberalización de la Ronda Uruguay conducirá, pues, a una aceleración del crecimiento económico mundial.

*Cuarto*, crear un entorno estable para los intercambios y la inversión. En efecto, los exportadores y los inversores están sometidos a un grado excesivo de incertidumbres que inhiben la realización de sus operaciones de exportación y de inversión. A menudo, un mercado protegido in-

duce a las empresas a llevar a cabo operaciones de inversión directa en lugar de operaciones de exportación. Les inhibe, pues, de llevar a cabo las mejores elecciones. Como es sabido, el Acta Final prevé algunas reglas acerca de las medidas relacionadas con la inversión. Con ellas se trata de liberar a las empresas inversoras en un territorio de sus compromisos en materia de «integración local». Estos compromisos constituyen trabas que imponen los gobiernos nacionales para impedir que la inversión directa se abastezca de productos y servicios extranjeros en lugar de nacionales, al objeto de lograr un efecto multiplicador que revitalice la actividad productiva del territorio donde se ubica la inversión directa en cuestión. Aun cuando la lógica dinamizadora de los gobiernos nacionales es comprensible, los perjudicados son los grandes operadores mundiales (transnacionales) que se ven inhibidos de llevar a cabo las mejores elecciones con una perspectiva mundial y global.

El Acta Final reduce estas ataduras en materia de inversión, con lo que favorece la libertad para las grandes empresas multinacionales. No es extraño que esa opción sea defendida a escala mundial por los grandes operadores (multinacionales) y por las instituciones internacionales (OCDE, GATT, Banco Mundial, FMI) que tienen esa ideología internacionalista, e incluso se diría que defienden esos intereses internacionales. Pero tampoco debe sorprender que los territorios que están inseguros de su atractivo natural para conquistar la inversión directa, o para generar actividades productivas capaces de conquistar mercados exteriores (exportaciones), no se adhieran a ese proceso de libe-

ralización. Al fin y al cabo, nunca la teoría del comercio internacional, ni las declaraciones de las instituciones internacionales, afirman que el resultado de todos estos procesos de liberalización beneficiaría a todo el mundo (empresas, operadores, trabajadores y territorios). Tan sólo resulta implícito que, si el mundo entero gana con la liberalización, los ganadores deberían ser capaces de *compensar a los perdedores* para que se situaran en un escenario no más desfavorecido que el proteccionista. En el caso de la Unión Europea, los instrumentos concebidos para llevar a cabo esas *compensaciones correctoras* ya existen, y están bastante desarrolladas como consecuencia de la propia *liberalización intracomunitaria* que ha conducido al desarrollo del Acta Unica y al Tratado de Maastricht (fondos estructurales, fondos de cohesión).

#### 4. Ventajas para el empleo

La relación existente entre intercambios y empleo es analizada de forma mucho más profunda en el marco de un estudio de la OCDE sobre el empleo y el paro, que todavía no está concluido en el momento de redactar este artículo. Un estudio precedente de la OCDE afirmaba: «La protección no se ha revelado como un medio eficaz para mantener el empleo. El mantenimiento del empleo en sectores protegidos es, a menudo, contrarrestado por la pérdida de empleos viables en otros sectores de la economía» (OCDE, 1993a, pág. 19). La globalización de las economías no hace sino reforzar estos puntos de vista. Un territorio que elija apartarse de las grandes corrientes de desarrollo mundial se privaría de las ventajas que aporta el dinamismo reinante allende

sus fronteras. Sería la mejor manera de condenarse a sí mismo a un declive relativo.

La OCDE recuerda que las grandes fases expansivas de la economía mundial, en términos de producción y creación de empleos, se han correspondido con el desarrollo de los intercambios llevados a cabo en el marco de las siete rondas de negociaciones del GATT precedentes. Es de esperar, pues, que también esta octava ronda conduzca al mismo resultado positivo.

Se reconoce, no obstante, que la liberalización de los intercambios conduce a un coste a corto plazo que está vinculado al «ajuste estructural». Además se reconoce que este coste puede estar desigualmente repartido entre los diferentes países y territorios del mundo. A corto plazo, la destrucción de empleos podría ser elevada. Durante el período transitorio, las repercusiones sobre el empleo podrían ser muy variables de un territorio a otro. Los elementos claves que determinan la velocidad del reajuste son: grado de protección en el momento de la liberalización, niveles de cualificación y formación de la población activa (factor clave), flexibilidad del mercado de trabajo (incluidos los salarios reales) y condiciones relativas prevalentes en los diferentes sectores de actividad de la economía. De ahí la importancia de que los gobiernos lleven a cabo políticas enfocadas a facilitar y promover el «ajuste estructural». Con o sin liberalización de los intercambios, las economías no cesan de evolucionar. Las posibilidades de empleo varían constantemente de un sector a otro a consecuencia de los cambios en los gustos de los consumidores, de la tecnología y de la competencia internacional.

Muchos países y territorios de la OCDE deben hacer frente a graves problemas de paro estructural. Pero la protección no es la solución adecuada. La expansión de las exportaciones genera más cantidad de empleo que la cantidad de empleo destruida por las importaciones (OCDE, 1992c). Nuevamente conviene señalar que esta constatación empírica, siendo válida, lo sería a nivel global, pero no para todos los territorios. ¿Sería válida también para España? Más tarde intentaremos dar una respuesta a esta pregunta, que es la preocupación central de este artículo.

La liberalización de los intercambios va acompañada de costes y beneficios. Los costes son los siguientes: el incremento de la demanda de prestaciones sociales, los costes de formación, la no amortización plena de algunas inversiones realizadas en actividades productivas desplazadas por el aumento de las importaciones y la reducción de los derechos de aduana. La distribución geográfica de las pérdidas puede ser desigual, concentrándose en algunos territorios. En cuanto a las ganancias: menores gastos presupuestarios al reducirse las subvenciones, mayor rentabilidad de las inversiones vinculadas al incremento de las exportaciones, un incremento del valor de la tierra en los territorios donde se implantan las industrias competitivas y un incremento de la demanda *pari-pasu* con la elevación del ingreso real.

Los modelos económicos pueden ayudar a estimar las ganancias netas. Estos modelos presentan limitaciones técnicas. Concretamente esta octava Ronda Uruguay es particularmente difícil de modelizar. Ello se debe a que no solamente se limita a mercancías, sino que abarca tam-

bién *servicios* (algunos excluidos en el Acta Final, pero otros no), *inversión y propiedad intelectual* y un sistema mejorado de *reglas y disciplinas multilaterales*.

Los derechos de aduana, aun cuando en promedio han sido reducidos desde un 40 a un 5 por 100 en las siete rondas precedentes, todavía constituyen una importante fuente de distorsiones, puesto que no se reparten uniformemente, sino que tienen una «orografía» accidentada, con importantes «crestas arancelarias» precisamente en los sectores con mayor valor añadido. Los resultados no indican cuál será la ganancia neta del bienestar en el futuro en *cualquier caso*, sino tan sólo con relación al escenario alternativo de no liberalización (*ceteris paribus*). La no consideración en los modelos de los efectos dinámicos, especialmente los relacionados con servicios, inversiones, propiedad intelectual y reglas mejoradas, conduce a una subestimación de los resultados.

En el cuadro n.º 1, pueden apreciarse los resultados de algunos de los modelos económicos más notables. En particular, los que se denominan OCDE-B (UR) han sido expresamente realizados para el estudio antes citado de esta institución, y se basan en el modelo previo de Martín (1992). Dicho estudio supone una reducción del 36 por 100 de todos los derechos de aduana y equivalentes arancelarios de los obstáculos a la importación de productos agrícolas e industriales, tal como se considera, de forma general, en el proyecto de Acta Final. En este último estudio, se suponen dos escenarios: 1) una reducción de la protección únicamente en los países de la OCDE (A), y 2) una reducción en el conjunto del mundo (B). Los cálculos se realizan a un nivel muy agregado. Se supone que cada país produce y consume tan sólo cuatro productos (manufacturas, productos agrarios, importados y no comercializables); se suponen ren-

CUADRO N.º 1

**ESTIMACIONES CUANTITATIVAS DE LOS EFECTOS NETOS, A ESCALA MUNDIAL, DE LA LIBERALIZACIÓN DE LOS INTERCAMBIOS**

	<i>Efecto sobre el bienestar</i>	<i>Efecto sobre el PIB real (Porcentaje)</i>
DRI (UR) .....	n.d.	4-5
Nguyen (UR) .....	119	n.d.
Peterson (UR) .....	n.d.	1-0
Peterson (FL) .....	n.d.	2-0
Stoekel .....	n.d.	5-0
OCDE-A (UR) .....	213	n.d.
OCDE-B (UR) .....	274	n.d.

(UR): Significa Ronda Uruguay. Se supone una reducción de los derechos de aduana y de otras barreras no arancelarias de un tercio.

(FL): Significa liberalización total de los intercambios.

Stoekel: Supone una reducción del 50 por 100 de los derechos de aduana y otras barreras.

(OCDE-A): Se refiere a las estimaciones de Goldin y otros (1993).

(OCDE-B): Se refiere a las estimaciones de OCDE (1993a) que simulan las reducciones contenidas en el proyecto de Acta Final.

Fuente: OCDE (1993a).

CUADRO N.º 2

## IMPACTO A LARGO PLAZO DE LA LIBERALIZACION DE INTERCAMBIOS

PAIS/REGION	(A) OCDE		(B) MUNDIAL	
	Millones de dólares	Porcentaje del PIB	Millones de dólares	Porcentaje del PIB
Australia y Nueva Zelanda .....	1.587	0,5	1.896	0,6
Canadá .....	5.916	1,1	6.649	1,2
UE .....	78.317	1,9	71.271	1,7
AELC .....	34.238	5,4	38.384	6,0
Japón .....	35.490	1,5	41.968	1,8
Estados Unidos .....	26.298	0,4	27.558	0,4
Total OCDE .....	181.846	—	187.726	—
Resto del mundo .....	29.942	—	86.362	—
TOTAL MUNDO .....	211.788	—	274.088	—

Fuente: OCDE (1993a).

dimientos a escala constantes y competencia perfecta. El modelo es de equilibrio general.

La ganancia mundial estimada asciende a 274.000 millones de dólares norteamericanos. El cuadro n.º 2 muestra el reparto de las ganancias totales entre siete países o regiones, en cada uno de los escenarios, tanto en valor absoluto como en porcentaje del PIB. La Unión Europea es la única que obtiene menores ganancias en el supuesto de liberalización mundial que en el escenario de liberalización restringida a la OCDE. Una ganancia, en cualquier caso, de más de 70.000 millones de dólares norteamericanos, equivalentes al 1,7 por 100 del PIB. Una ganancia que es tanto mayor cuanto mayor es el volumen de comercio (apertura) en un país o región.

#### IV. LA ESTRATEGIA DE LA UNION EUROPEA

Volvamos a la pregunta antes formulada. ¿Liberalizamos primero para que tengan lugar los

cambios estructurales inducidos por la reasignación de recursos del mercado y por los cambios de estructura del estado, o bien realizamos primero los cambios estructurales para luego liberalizar?

El pragmatismo es el que ha dado la respuesta a la Unión Europea: se trata de perseguir un avance simultáneo, lento y sincrónico en ambos frentes. Simultáneo, porque Europa comienza ya, y con ella España, una decidida política de corrección de los desequilibrios macroeconómicos y de los déficit infraestructurales (*Libro Blanco* de Delors), al tiempo que ha consentido un avance importante en la liberalización multilateral de la Ronda Uruguay del GATT. Lento, porque, si bien se ha enfatizado que ésta ha sido la mayor liberalización de la Historia, otros no dudan en calificar de tímidos los acuerdos alcanzados (acuerdo débil), especialmente en los casos de la agricultura y los servicios, los dos nuevos grandes temas incorporados a la Ronda Uruguay. Y sincrónico, porque,

ante la previsible lentitud de las reformas en los campos macroeconómico y estructural, el *timing* del GATT no es tampoco veloz, situando la meta de esta parcial carrera liberalizadora alrededor del año 2000, según sectores.

Este pragmatismo de la Unión Europea, que acepta la lenta liberalización y la lenta corrección de los problemas macroeconómicos y estructurales, de forma sincrónica y simultánea, no garantiza la supervivencia del estado de bienestar en el proceso de globalización antes señalado. Tan sólo es una estrategia válida para hacer frente a la competencia de otras grandes potencias con mejor manejo de los ámbitos macroeconómico y estructural. En este último aspecto —el estructural—, el tamaño de las empresas norteamericanas es mucho mayor que el de las empresas europeas puesto que siempre han tenido un mercado mucho más amplio al que servir. Incluso su enorme extensión geográfica les ha proporcionado ventajas en el campo de la logística intracontinental e intercontinental, puesto

que los problemas relacionados con las distancias siempre fueron mayores.

El *dumping* social amenaza, sin embargo, a todos los países desarrollados. Al final, en Marrakech se ha incluido una cláusula que regulará el mencionado tema. Pero si con ello se logran frenar las exportaciones intensivas en trabajo por parte de los países en desarrollo, aumentarán inevitablemente los flujos de inmigrantes.

En tal caso, ese flujo inmigratorio será un contrapeso demográfico a la menguante natalidad de los países desarrollados, con lo que puede mantenerse, *in situ*, el tamaño de los mercados, y con ello se puede frenar la salida de los capitales multinacionales. Ciertamente, a escala geoeconómica los flujos de mercancías por mares y océanos aumentarán, pero sobre todo continuarán procesos de movilidad de los factores, provocando cambios en los mapas de densidad económica del planeta. De lo que se trata actualmente es de conseguir mantener, a escala territorial (continente, estado, región, comarca) la mayor densidad de actividad y de generación de valores añadidos, bien sea por la actividad productiva de dichos territorios, o bien por la actividad comercial y de servicios vinculada a una función de distribución, y no sólo productiva, del territorio en cuestión. Más adelante desarrollaremos este concepto cuando nos refiramos a las estrategias para España. Pero adviértase el potencial de conflictos interterritoriales y, si la teoría de la ideología no se equivoca, el consiguiente resurgir de los nacionalismos.

## V. LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA

Como he señalado en un trabajo reciente (Barceló, 1994), los gobiernos españoles, desde hace más de un decenio, se han comportado como un arquero que no acierta en la diana de la competitividad a causa de un error teórico que ha impregnado a los políticos, burócratas e intelectuales, además de al propio gobierno. El error teórico consiste en no haber sabido interpretar convenientemente la teoría neoclásica pura del comercio internacional. Dicha teoría establece que, cuando en una economía de un país existe una distorsión en algún mercado interno (producto o factor), la forma de corregir el óptimo perturbado no debe ser la protección exterior (arancelaria o paraarancelaria), sino la eliminación de la distorsión precisamente en su propia fuente generadora.

Esta perspectiva teórico-abstracta, que, basada en la teoría neoclásica pura del comercio internacional, reivindica la intervención del estado en los factores distorsionados y no en los productos finales mediante aranceles que influyen en el nivel de precios y en los mercados, debe ser completada con la visión de Porter (1990) de la competitividad y el paradigma de las infraestructuras (Aschauer, 1989).

Veamos, a continuación, un tema anteriormente señalado que se relaciona con aspectos territoriales, y que es fundamental para el diseño de la estrategia española en esta nueva economía mundial globalizada. También este análisis nos remite a la intervención del estado en materia de infraestructuras (puertos, autovías, ferrocarriles) y en materia de organización.

Las importaciones que entran en el mercado único europeo procedentes de terceros países no solamente (o no principalmente) afectan a la actividad productiva del *hinterland* del puerto marítimo por el que penetran en el territorio comunitario. Con el mercado único europeo, todos los puertos tienen como *hinterland* a toda Europa. De ahí que el concepto de *hinterland* sea menos preciso de lo que lo era en el pasado.

La importancia del concepto de eurorregiones en el contexto del mercado único, y el interés por conocer dónde se instalarán las sedes de las empresas multinacionales, y cuáles serán los centros políticos, financieros e industriales de Europa en el futuro (principales zonas estratégicas), ha impulsado la realización de numerosos estudios en varios países europeos.

El concepto de región, implícito en el término eurorregión, no tiene nada que ver con el regionalismo, ni tampoco con el nacionalismo. Tampoco está en contradicción con la política de integración europea. Tiene en cuenta, de forma realista, que las fronteras internas europeas desaparecen y que los estados miembros, desde un punto de vista económico, son reemplazados por un cierto número de regiones con capacidad de liderazgo económico. Estas regiones van a jugar un papel importante, en la Europa del mañana, en la articulación de una «red europea de distribución».

Con esta perspectiva, las importaciones que entran en un territorio dejan de implicar necesariamente una reducción de la actividad económica del territorio en el que entran, en la medida en que se dirijan a todo el vasto

territorio del mercado europeo. Más todavía si la función de distribución de un territorio y el tránsito de las mercancías de importación generan importantes valores añadidos en el sector de servicios vinculados a las actividades comercial y logística. Además, no resulta aconsejable, desde un punto de vista logístico, que un puerto marítimo presente tráfico de entrada (importaciones) y salidas (exportaciones) desequilibrados, ya que ello reduce el interés del puerto en cuestión para los grandes operadores logísticos que no se pueden permitir la infrautilización de sus medios de transporte y distribución.

Pero ¿cuál es el interés estratégico de España con esta perspectiva de centro de distribución de mercancías importadas con destino al amplio mercado europeo? Aunque es cierto que el centro de gravedad de Europa se ha desplazado hacia el Sur en la segunda mitad de los ochenta, España ocupa una posición de «esquina». Tan sólo podría incluirse el Arco Mediterráneo más dinámico que va desde Trieste a Cataluña o Valencia.

Este diagnóstico no optimista no debe inhibir una actitud voluntarista para potenciar esa función de distribución del territorio español en un *hinterland* razonable, y especialmente para las importaciones procedentes de Oriente (Japón, Taiwan, China, Singapur, Corea, etc.). Además, las inversiones extranjeras que otrora tenían mayoritariamente como función eludir las trabas a la importación, se caracterizan ahora por estar vinculadas a dicha importación al objeto de mejorar la calidad de los servicios logísticos, al tiempo que la reducción de los costes logísticos.

Este enfoque cambia por completo la evaluación de la función de las importaciones, y del incremento de éstas que tendrá lugar como consecuencia de la liberalización extracomunitaria acordada en la Ronda Uruguay.

Tradicionalmente, se ha considerado prioritario el objetivo económico de incrementar las exportaciones. Sin dejar de ser válido, las nuevas condiciones de la competencia internacional muestran la importancia de desarrollar y fomentar el comercio en general, tanto de importación como de exportación. El ejemplo de Holanda y Bélgica muestra las posibilidades de generación de riqueza de dicho modelo.

El comercio internacional posee una gran función motriz para la generación de actividad industrial, y los puertos marítimos constituyen el principal polo de atracción de ese comercio internacional. Al incrementar la longitud y la superficie de los muelles, y la profundidad de las vías de acceso marítimas, mejorar los accesos terrestres, incrementar la productividad y dotarse de áreas logísticas modernas y eficientes, los comerciantes encontraron ventajoso encaminar sus productos por Rotterdam.

Cuando a ello se sumó la posibilidad de disponer de materias primas (o productos semielaborados), esta ciudad europea acabó atrayendo a la industria a sus alrededores. Así pues, las importaciones, que en principio pueden ser percibidas como una amenaza para la industria local, tienen dos ventajas. En primer lugar, incrementan la utilización de servicios logísticos locales, generando así valores añadidos inmediatos; y en segundo lugar, inducen una inversión productiva extranjera. De las muchas teorías

que intentan explicar la inversión directa en el exterior (Vernon, Kindleberger, Hymer, Caves, Ruymen, Young) *la teoría de la intuición* de Ahoroni resulta muy válida para explicar lo ocurrido en Bélgica y en Holanda. Según esta teoría, las etapas que sigue la entrada de capital extranjero son: 1) cesión de licencias; 2) exportación; 3) establecimiento de almacenes y puntos de venta en el país destinatario de la exportación; 4) ensamblaje y embalaje locales; 5) formación de *joint-ventures*, y 6) inversión en plantas productivas completas.

Con esta perspectiva, la liberalización de la Ronda Uruguay constituye una ventaja para la industria exportadora tradicional española debido a las concesiones y rebajas arancelarias realizadas por los países destinatarios, pero también por las concesiones y rebajas arancelarias efectuadas por la Unión Europea para facilitar el acceso al mercado de las importaciones. Este clima favorable que suscita la liberalización no se traduce en una materialización automática de las posibilidades que ofrece. Muchas son las acciones que los gobiernos deben realizar para contribuir a la materialización de esas potencialidades. De ello nos ocuparemos más adelante.

## VI. LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA EN LA AGRICULTURA

La estrategia española para la agricultura en la década pasada era la siguiente: *ser intervencionista en precios y mercados, y liberal en estructuras y organización de los sectores*. Cabe exceptuar de esta afirmación general las iniciativas de Andalucía

(Ley de Reforma Agraria) y Extremadura (Ley de la Dehesa).

De esta forma, se generaban distorsiones en los mercados de productos provocadas por el Estado, y no se eliminaban, a través del Estado, las distorsiones existentes en los mercados de algunos de los productos y, sobre todo, de los factores: tierra, trabajo y capital. Esas distorsiones han sido de especial magnitud en el caso del factor tierra. Pero nadie ha querido contrarrestarlas con actuaciones enérgicas si se exceptúan las dos iniciativas anteriores. Para el caso andaluz se recomienda el trabajo de Sumpsi (1988). Tampoco se elaboró una normativa legal que contribuyese a coordinar los intereses de los operadores de la cadena agroalimentaria. La falta de regulación tenía un doble impacto negativo. Por un lado, permitía «posiciones de fuerza» de unos agentes frente a otros (distribuidores frente a industrias, industrias frente a agricultores), y por otro, generaba un efecto externo negativo en la medida en que la falta de coordinación vertical repercutía negativamente en la competitividad del sector. ¡Estábamos en la era del liberalismo! Por el contrario, la tendencia a mantener un proteccionismo exterior era incólume. Esa tendencia se ha visto finalmente truncada en la actual Ronda Uruguay del GATT.

A comienzos de los años ochenta apenas había economistas agrarios españoles no proteccionistas. El primer artículo que retaba esa forma de ver las cosas fue mío y se publicó en esta misma revista (Barceló, 1983). Entre los economistas agrarios españoles, allá a comienzos de los ochenta, las afirmaciones relativas a los *costes sociales de la protección económica de la agricultura resultaban inquietantes*.

Ser intervencionistas en precios y mercados de productos agrarios era lo natural y además era tomar posición a favor del destino que le aguardaba a una agricultura, como la española, que iba a incorporarse a la Comunidad Europea, donde la política agrícola común (PAC) era una de las más proteccionistas e intervencionistas del mundo, aunque los estudios de la OCDE, que comenzaron en 1987, han probado que las agriculturas de los países de la EFTA y Japón están todavía más protegidas.

En cuanto a los mercados de factores agrarios, el consenso era menor, pero fue en aumento. A comienzos de los ochenta, el problema histórico pendiente del latifundismo andaluz y extremeño provocó un amplio debate y la promulgación de dos leyes autonómicas intervencionistas del mercado de la tierra, a las que ya hemos aludido anteriormente.

Basándose en la «función social» de la propiedad de la tierra, y en que los comportamientos con aversión al riesgo de algunos empresarios agrarios andaluces provocaban una «desviación» entre el óptimo económico «privado» y «social», en la elección de las orientaciones productivas y en la combinación de factores productivos (tierra y trabajo), la Ley de Reforma Agraria Andaluza se propuso iniciar un proceso de intervenciones y expropiaciones. El tiempo ha probado su inviabilidad, debido a una doble razón: primero, a la lentitud y parálisis de los procesos judiciales; y segundo, a una reducción de la «presión social» sobre la tierra, al comenzar a ser regado el jardín andaluz con los generosos subsidios del paro.

En otras regiones españolas, como el litoral mediterráneo y el

Valle del Ebro, las estructuras productivas se descomponían a ritmo acelerado: minifundismo, parcelación, agricultura a tiempo parcial con escasa y menguante dedicación (absentismo) de los titulares, envejecimiento y delegación de gestión por parte de los titulares en empresas de servicios (externalización). Pero las actitudes sociológicas de amor a la tierra en estas regiones (cierto tipo de «presión social») provocaban un deseo de apuntalamiento del modelo estructural. Dichas actitudes invadían a los profesionales, a los políticos y hasta a los propios intelectuales.

Para vender el producto producido por los «absentistas» minifundistas se fomentó un cooperativismo ineficiente que pagaba salarios excesivos a los trabajadores, al tiempo que dificultaba un cambio estructural que indujera la formación de un tejido social agrario de agricultores profesionales capaces de estar atentos a los cambios intensos que se producían en la demanda y en la distribución.

El argumento más invocado comenzó a ser el liberal para justificar la no intervención en el mercado de la tierra. De pronto, hasta los «ingenieros» sabían parafrasear los principios de la economía neoclásica. Los políticos y gobiernos, estatales y de algunas regiones como las mediterráneas, vivían esta atmósfera de hechos e ideas.

Ya hemos indicado en qué consistía el error teórico implícito en esta forma de argumento. Desde que Solbes asumió la cartera del MAPA en 1991, el diagnóstico comenzó a modificarse. Con el nombre de «proyecto de ley de modernización de estructuras agrarias» comenzó a gestarse, en 1992, un proyecto de ley que in-

tenta incidir en las estructuras agrarias para inducir un cambio en la dirección deseable. Dicho proyecto de ley utiliza varios instrumentos: definición de explotaciones prioritarias en el destino de las ayudas públicas y de los beneficios fiscales; establecimiento de unidades mínimas de cultivo, al objeto de evitar su futuro fraccionamiento; modificación de la Ley de Arrendamientos Rústicos, liberalizando la duración de los contratos; preservación de la integridad de la explotación, recuperando la figura del sucesor del titular y promoviendo la incorporación de jóvenes.

Este proyecto de ley no puede considerarse intervencionista, pero tampoco liberal. Podríamos calificarlo como de orientación intervencionista, al dar prioridad a unas explotaciones con respecto a otras, al impedir el fraccionamiento parcelario futuro, y al ofrecer estímulos para orientar la estructura agraria en una dirección predeterminada por el Estado, y no por el mercado. Pero utiliza instrumentos de estímulo con primacía frente a los coactivos, y es liberal en la modificación de la Ley de Arrendamientos Rústicos actualmente vigente.

Es como si el *arquero* hubiera rectificado, asumiendo su responsabilidad en la evolución de las estructuras agrarias y fundiarias, pero no quisiera disparar flechas grandes y de punta afilada, sino tan sólo dardos de eficacia menor. Los condicionamientos políticos (menor fortaleza política del partido en el poder) e institucionales (reparto de competencias entre Estado y autonomías en el desarrollo del Título VIII de la Constitución) le impiden poder disparar ahora con la eficacia que otros países lo hicieran otrora (Francia en los sesenta y setenta).

En cuanto a la organización del sector agroalimentario, y aunque también tarde con respecto a nuestros socios europeos, el Gobierno ha elaborado un anteproyecto de Ley de Interprofesionales —que ya ha pasado por el Consejo Económico y Social—, con el que intenta dar respuesta a una demanda antigua de los productores agrarios, generalmente los más perjudicados por la ausencia de regulación, y dar cobertura legal a algunas interprofesiones que, en mayor o menor grado, vienen ya funcionando: Intercitrus en la Comunidad Valenciana, Laboratorios Interprofesionales Lácteos en la Cornisa Cantábrica, o Confederación Interprofesional Española de Vacuno de Carne (Intervac), creada recientemente. La Ley no va a ser la panacea de los problemas organizativos del sector, ni tampoco va a constituir otro mecanismo de garantía de precios, pero sí que puede contribuir a reducir una de las desventajas que más palpablemente han contribuido a que durante nuestro proceso de adhesión a la CE nuestra balanza comercial agroalimentaria se haya deteriorado frente a la de nuestros competidores europeos.

Si España continúa dentro de la Unión Europea, la estrategia de liberalismo/intervencionismo ya se encuentra predeterminada, dentro de ciertos límites, al haber aceptado la Unión el compromiso de la Ronda Uruguay del GATT. Consiste, como se ha señalado, en un doble proceso, simultáneo, lento y sincrónico, de liberalización y cambios en las políticas macroeconómicas y estructurales. Ello implica, ciertamente, una reducción del bienestar en el así llamado «estado de bienestar», tanto en el tratamiento del factor trabajo, reduciendo su

remuneración y condiciones laborales, como también en la protección social, al objeto de liberar recursos que puedan destinarse así a las infraestructuras.

En nuestra opinión, esa estrategia europea necesitaría de una intensificación y ampliación en España. Tanto en infraestructuras como en la política de estructuras, agrarias e industriales. Precisamente porque los países del Norte de Europa ya llevaron a cabo con notable éxito esas acciones estructurales en el pasado. Con esta perspectiva, mi crítica a las orientaciones del gobierno español del año 1993, en materia de estructuras agrarias, radica no en la orientación en sí misma, sino en la intensidad de la política. El arquero apunta ahora bien, pero con flechas pequeñas y romas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ASCHAUER, A. (1989), «¿Is public expenditure productive?», *Journal of Monetary Economics*, n.º 23.
- BANCO MUNDIAL (1991), «The trade restrictiveness index: General equilibrium applications», *PRE Papers*.
- BARCELÓ, L. V. (1983), «Coste social y efectos redistributivos de la protección económica de la agricultura española», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 16.
- (1993), «La anticompetitividad del sector hortofrutícola español», *El Boletín*, n.º 2, MAPA.
- (1994), «Cambio en las estructuras agrarias y la parábola del arquero», *Economistas*, diciembre 1993.
- BHAGWATI, J. (1991), *The world trading system at risk*, Harvester Wheatsheaf, New York.
- DÍAZ, M. A., y AVILA, A. M. (1994a), «Causas y antecedentes de la Ronda Uruguay», *Boletín del ICE*, n.º 2396.
- (1994b), «La Ronda Uruguay: las lógicas del Acta Final (I)», *Boletín del ICE*, n.º 2399.
- (1994c), «La Ronda Uruguay: las lógicas del Acta Final (II)», *Boletín del ICE*, n.º 2402.
- GOLDIN, I.; KNUDSEN, O., y Dominique VAN DER MENSBRUGGHE (1993), *Trade liberalization: Global economic implications*, Centre du développement de l'OCDE y Banque Mondial.
- MARTIN, W. (1992), «A numerical model of world trade in manufacture. International trade division», *Working Paper*, Banque Mondial (Washington).
- MILÁN, R. (1994), «El acuerdo final sobre agricultura en la Ronda Uruguay», *El Boletín*, número 12, MAPA.
- OCDE (1985), *Coûts et avantages des mesures de protection*, París.
- (1992a), *Progrès de la réforme structurelle: Une vue d'ensemble*, París.
- (1992b), *Politiques industrielles dans les pays de l'OCDE: Tour d'horizon annuel*, París.
- (1992c), *Changement structurel et performance de l'industrie: Etude de la décomposition de la croissance pour sept pays*, París.
- (1993a), *Evaluer les effets du cycle d'Uruguay*, París.
- (1993b), *Politiques, marchés et échanges agricoles: Suivie et perspectives*, París.
- PORTER, M. (1990), *La ventaja competitiva de las Naciones*, Madrid.
- SUMPSI, J. M. (1988), *La Reforma Agraria en Andalucía*, Centro de Estudios Constitucionales.