

---

*Raúl Compes López (\*)*

---

*Agricultura sin protección:  
el caso de Nueva Zelanda (\*\*)*

**1. INTRODUCCION: EL PROBLEMA AGRARIO Y  
LA PROTECCION A LA AGRICULTURA**

¿Puede desarrollarse sin protección la agricultura en un país desarrollado? El análisis teórico convencional y la evidencia empírica mayoritaria inducen a pensar que no. Según las previsiones de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE) para 1992, el 44% de los ingresos netos de los agricultores del conjunto de sus países miembros son imputables a las medidas de protección dispensadas a la agricultura. Desde el punto de vista teórico, se sigue considerando que los precios agrícolas en un mercado libre son inestables y tienen una tendencia decreciente en el largo plazo que reduce las rentas de los agricultores. Se trata del conocido modelo del *problema agrícola* presentado por T. W. Schultz por primera vez en su obra *Agriculture in a Unstable Economy* (1945). Cuando los ingresos caen, el ajuste agrícola no se produce con el ritmo adecuado y el sector está permanentemente sobredimensionado, debido a una combinación de obstáculos, a la entrada, débiles y, a la salida, elevados. El resultado es un exceso crónico de capacidad, sobreproducción, precios y beneficios bajos. Este análi-

---

(\*) Profesor de Economía Agraria. Departamento de Economía, Sociología y Política Agraria. Universidad politécnica de Valencia.

(\*\*) Recibido en redacción: 30-9-93. Versión definitiva: enero 1994.

sis ha justificado la aparición y el mantenimiento de políticas de protección a la agricultura en la mayor parte de los países desarrollados durante las últimas décadas.

Sin embargo, la legitimación teórica del análisis en el que descansan la políticas agrarias está siendo cuestionada. B. Gardner (1992) considera que la evidencia empírica indica que los agricultores han dejado de ser un grupo social desfavorecido económicamente y el problema agrícola, tal y como lo definió Schultz, ha dejado de existir. En el mundo real, y a pesar de los esfuerzos de la OCDE y el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) por reducir la protección a la agricultura y las distorsiones al comercio, han prevalecido las políticas de apoyo en casi todos los países, aunque en la Ronda Uruguay han sido objeto de ataque y discusión. Por esta razón, tiene un extraordinario interés –tanto desde el punto de vista político y económico como del académico– la experiencia de liberalización económica unilateral experimentada desde 1984 en Nueva Zelanda, que ha eliminado casi completamente las ayudas concedidas a la agricultura sometiéndola a los dictados del mercado mundial.

## **2. LA ORGANIZACION DE LA AGRICULTURA EN NUEVA ZELANDA**

Nueva Zelanda es uno de los países más desarrollados del mundo. Según el *Índice de Desarrollo Humano* elaborado por las Naciones Unidas en los años 80, que tiene en cuenta la esperanza de vida al nacer, la tasa de alfabetización y el Producto Interior Bruto (PIB) real *per capita*, Nueva Zelanda ocupa la posición decimotercera en una clasificación de 130 países encabezada por Japón –España, que está en las antípodas, ocupa la decimosexta posición–. Sin embargo, y al contrario de lo que ocurre en otros países desarrollados, la agricultura es un sector económico muy importante. Su aportación al PIB es del 5,4% (9% si se incluye la industria agroalimentaria), el empleo en la agricultura representa el 10,6% del

empleo total y las exportaciones agrícolas suponen cerca del 60% de las exportaciones totales.

La agricultura neozelandesa tienen una clara vocación exportadora, ya que las dos terceras partes de la producción agrícola son vendidas en los mercados mundiales. Las exportaciones de productos animales suponen más de las tres cuartas partes de la producción total. La agricultura es, por tanto, muy dependiente de la situación en los mercados internacionales, y las variaciones de sus precios y de los tipos de cambio tienen una gran influencia en los ingresos de los agricultores.

La dotación de factores naturales favorece la especialización agrícola de Nueva Zelanda. La orografía es montañosa y el clima templado y húmedo, lo que permite la existencia de pastos naturales para el ganado durante la mayor parte del año y el cultivo de frutas y hortalizas en las tierras bajas. Su naturaleza insular la protege de plagas y enfermedades, aunque también supone mayores costes de transporte.

La tierra es muy abundante con relación al trabajo. Nueva Zelanda tiene un tamaño equivalente a Japón y una población de tan sólo 3 millones y medio de habitantes, lo que implica una densidad de 12,8 habitantes por kilómetro cuadrado (España 77,5). Existen 17,45 millones de hectáreas cultivables y 80.439 explotaciones, con una superficie media de 217 hectáreas (1991).

La cría de ganado ovino y vacuno es la actividad agrícola tradicional de las dos islas que componen Nueva Zelanda, aunque en los últimos años se ha diversificado la producción ganadera con el ciervo y la cabra. Los productos animales –básicamente carne de vacuno y ovino, leche y lana– representan el 65% de la Producción Final Agraria. La producción de cereales es pequeña y se destina al mercado local. Desde 1970 se ha producido un incremento espectacular del cultivo de frutas y hortalizas.

Los *agricultural marketing boards* juegan un papel fundamental en la agricultura neozelandesa. Existen para los principales productos: carne (1922), leche (mercado internacional,

1938 y mercado nacional 1967/1988 (1)), trigo (1965/1984), porcino (1974), aves (1980/1988), manzanas y peras (1948) y kiwi (1988). Aunque existen algunas diferencias entre ellos, su objetivo principal es el de *maximizar los ingresos de los agricultores*, para ello ejercen un control sobre la comercialización interior y, principalmente, exterior. Se financian por medio de un impuesto que recae sobre los ingresos de sus miembros y no reciben apoyo directo del gobierno. En algunas ocasiones venden directamente. En general, sus actividades comprenden la concesión de licencias de exportación, fijación de normas de clasificación y calidad de los productos, investigación y desarrollo, negociación de fletes, promoción, información y acceso a los mercados. En ocasiones actúan como organismo de estabilización, manteniendo stocks que venden cuando los precios son más altos.

Su peso en el mercado mundial es muy importante para algunos productos. El *New Zealand Dairy Board* es la mayor organización comercial en el mercado lácteo mundial y basa su poder en la estructura integrada verticalmente del sector.

### 3. LA PROTECCION TRADICIONAL A LA AGRICULTURA

Durante los años 30, Nueva Zelanda no se quedó al margen de la ola proteccionista que sacudió al mundo entero. El mercado interno se protegió del exterior mediante altos aranceles y, principalmente, un sistema de contingentes y licencias de importación. Después de la segunda guerra mundial, Nueva Zelanda, cuya economía era básicamente agrícola, persiguió la industrialización mediante una política de *sustitución de importaciones*. Como en otros países, se consideraba que sólo el desarrollo de la industria garantizaba el pleno empleo y el crecimiento económico (2). Para ello se siguió confiando

---

(1) El primer año corresponde a su creación y, el segundo, de existir, a su supresión.

(2) Nueva Zelanda es uno de los pocos países que ha pasado de tener una economía agrícola a una economía de servicios sin pasar por una economía industrial.

en un sistema de protección en frontera y control del tipo de cambio que otros países desarrollados empezaban ya a abandonar. La agricultura, por su parte, debía contribuir a financiar el desarrollo de una industria local.

Los 50 –con la ayuda de la guerra de Corea– y los 60 fueron años de prosperidad, empleo y riqueza. Se creía que si esto era consecuencia de la política proteccionista, no había motivos para cambiarla. En los 60, se tuvieron que liberalizar parcialmente las importaciones de algunos insumos con el fin de reducir los elevados costes que estaban perjudicando la competitividad de muchos sectores exportadores como la agricultura, principal fuente de ingresos del exterior. Además, era ya constatable que una de las consecuencias de la política comercial seguida era la apreciación del tipo de cambio real, que reducía el coste de algunos insumos importados, pero tenía un efecto negativo sobre la agricultura.

Hasta su entrada en la Comunidad Europea, Gran Bretaña fue para Nueva Zelanda un mercado seguro y muy rentable para sus exportaciones en el marco de preferencias de la Commonwealth (3). Las rentas en las áreas rurales eran mayores que en las urbanas y el problema agrícola, de existir, era marginal. La agricultura no necesitaba ayuda, en todo caso, era necesaria una *compensación* por la protección dispensada a los productos industriales y los perjuicios derivados del elevado tipo de cambio. 1973 puede considerarse una fecha fatídica, porque coincidió, además, con la primera crisis del petróleo. Los mercados se cerraban y los costes aumentaban. La respuesta de los gobernantes a estos desafíos fue aislar el mercado interno incrementando aún más el proteccionismo y la intervención del Estado en la economía. A la ya conocida política de contingentes y licencias se unió el mayor control de precios, salarios, tipo de interés y tipo de cambio.

---

(3) En 1969-1970 el 36% de sus exportaciones iban dirigidas al Reino Unido, y en 1991-1992 tan sólo el 7%

En este marco general, las medidas más importantes de política agraria en el período previo a las reformas, y siguiendo la metodología del GATT, han sido las siguientes:

a) Medidas de apoyo interno

Durante los años de bonanza económica, los precios y las rentas se mantuvieron elevados y el único problema era el de la inestabilidad de los ingresos, imputable a la elevada elasticidad de transmisión de los precios internos respecto de los del mercado mundial. El gobierno puso en marcha entonces programas de estabilización. Con ellos se pretendía, además, generar un clima de confianza que favoreciese la inversión y el crecimiento. El primer programa fue el *Farm Income Stabilisation Scheme* introducido en 1965. También durante los años 60, el gobierno consideró que un crecimiento de la producción ganadera incrementaría las exportaciones favoreciendo el crecimiento económico en el largo plazo. A partir de entonces, el *State Advances Corporation* –precursor del *Rural Banking and Finance Corporation*– comenzó a conceder créditos en condiciones especiales. Su efecto dinamizador se veía reforzado por la concesión de *subvenciones a la adquisición y transporte de fertilizantes* y un tratamiento fiscal favorable sobre el ganado.

Cuando por causas ajenas a su voluntad –caídas drásticas de precios, sequías etc.– algunos agricultores se veían en graves problemas financieros, el *Agricultural Assistance Fund*, creado en 1970, concedía préstamos sin interés que, en algunas ocasiones, podían llegar a ser perdonados.

Posteriormente, y a medida que los precios de los insumos se mantenían elevados y los precios de los productos exportados descendían en moneda nacional por la apreciación del dólar neozelandés, se introdujeron programas para garantizar a los agricultores que los precios percibidos no caerían por debajo de un determinado nivel. La gestión del programa de fijación de precios corría a cargo de los *boards* y los recursos necesarios para compensar las caídas de precios por debajo del nivel establecido provenían de un fondo –*stabili-*

*zation fund price minima*— constituido por aportaciones de los propios agricultores cuando los precios eran altos y por préstamos concedidos a bajo interés.

En 1976 se introdujo el *Livestock Incentive Scheme* con el objetivo de incentivar aún más la producción animal. Contemplaba préstamos a bajo interés y reducciones del principal si se alcanzaban determinados tamaños de cabaña ganadera.

En 1978, y para complementar el mecanismo de estabilización de los *boards*, el gobierno introdujo el programa de protección con más impacto en el funcionamiento de los mercados agrícolas: el *Supplementary Minimum Price (SMP)*, programa de precios mínimos para la carne, la leche y la lana financiado con fondos públicos, que garantizaba precios altos para los productores cuando los precios internacionales caían (4). Para los productos lácteos y la lana funcionaba como un mecanismo de pagos compensatorios, sin repercusiones para el consumidor. Para la carne de vacuno y ovino, sin embargo, consistía en un subsidio a la exportación, por lo que elevaba también el precio en el mercado interno. Inicialmente se intentó que fuese un programa temporal con efectos mínimos sobre el mercado, aunque posteriormente no fue así. Cuando en el período 1979-83 los precios mundiales se mantuvieron bajos, el coste de mantener los precios mínimos garantizados se hizo insostenible.

En 1978 se introdujo también el programa *Rural Land Development Encouragement Loan Scheme (LDEL)*, que contemplaba préstamos sin interés y, en ocasiones, con reducciones en el principal para *fomentar la producción en tierras marginales*.

Otras ayudas con impacto significativo en la actividad agraria eran los servicios financiados públicamente y los be-

---

(4) Los precios mínimos establecidos por los *boards* solían ser inferiores a los establecidos por el gobierno en el programa SMP. Si los precios de mercado caían por debajo de ambos precios, el gobierno pagaba la diferencia entre ellos, y el *board* el resto—para lo cual podía acceder a créditos al 1%—.

neficios fiscales a la inversión. Los principales servicios prestados por el Ministerio de Agricultura eran los de investigación y desarrollo, divulgación, sanidad animal y los servicios de inspección de productos exportados, casi todos ellos considerados *bienes públicos*. Los préstamos subvencionados concedidos a los agricultores procedían del *Rural Banking and Finance Corporation* (RBFC) y los concedidos a los *boards* para financiar sus actividades del *Reserve Bank*.

El resultado de todas estas medidas de protección fue que desde 1980 a 1983 la asistencia pública a la agricultura se duplicó en términos relativos, pasando del 15 al 33% del valor del producto (cuadro 1). La mayor parte costeada por los contribuyentes con efectos en el déficit público.

CUADRO 1  
Apoyo total a la agricultura de Nueva Zelanda

	1980	1981	1982	1983	1984
Apoyo total (millones NZ\$).....	393	345	750	1.179	1.092
% de la producción .....	15	13	24	33	30

Fuente: MAF.

#### b) Acceso al mercado interno

Aunque Nueva Zelanda es una nación netamente exportadora, ha protegido tradicionalmente el mercado interno de aquellos productos en los que es menos competitiva. Para ello ha utilizado un sistema de contingentes de importación y licencias. Ambos mecanismos de protección se han aplicado conjuntamente a los cereales, excepto el trigo, y a los tomates. Únicamente las cuotas se han aplicado a la carne de pollo y a las tortas de oleaginosas, y las licencias de importación al azúcar. A esto se le ha añadido una protección arancelaria variable. En algunos casos, como el del trigo, el mismo *New Zealand Wheat Board* se encargaba de la distribución del trigo importado.

### c) Competencia de las exportaciones

El potencial exportador de la agricultura de Nueva Zelanda ha empujado a sus gobiernos a fomentar la búsqueda de nuevos mercados y la incorporación del máximo valor añadido a sus exportaciones. Han existido, además, incentivos a la exportación para compensar la apreciación del tipo de cambio, de los que se ha beneficiado ampliamente el kiwi, producto estrella de las exportaciones hortofrutícolas.

## 4. LAS REFORMAS DE 1984: LA ROGERNOMICS

En 1984 era ya evidente que las políticas proteccionistas de sustitución de importaciones, aquellas tendentes a desarrollar una industria nacional de energía y acero con fondos públicos –*think big projects*– y aquellas destinadas a contener –*congelar*– precios, salarios y tipos de interés no habían cumplido sus objetivos y estaban generando importantes efectos adversos.

A pesar del crecimiento nominal de las rentas, Nueva Zelanda había descendido en la clasificación de la OCDE según la renta *per capita*, el déficit público había alcanzado el 9,2% del PIB, los servicios de la deuda pública suponía el 15% de todo el gasto público y la deuda con el exterior había pasado de ser casi nula a representar el 48% del PIB en 1984, el déficit corriente externo persistía y la moneda estaba sobrevaluada, la relación real de intercambio se había deteriorado debido tanto a los incrementos de precio del petróleo como a la caída de los precios de las materias primas acaecida a partir de 1980, el desempleo crecía, la inflación era de dos dígitos –15% de media en el período 1978-82– y la economía se estancaba. Los neozelandeses que viajaban al exterior descubrían, además, asombrados que los precios en su país eran más elevados. Los tímidos intentos de reforma que se venían produciendo desde 1981 eran insuficientes ante el empeoramiento de la situación económica.

En esta coyuntura interna y en un contexto internacional caracterizado por una vuelta al *laissez-faire*, el ministro de economía del recientemente elegido gobierno laborista, Roger Douglas, impulsó, en 1984, un ambicioso paquete de reformas –*Rogernomics*– cuyo objetivo era el de asegurar un *crecimiento económico sostenible* en el medio plazo e incrementar el *uso eficiente de los recursos*, eliminando las distorsiones provocadas por las políticas de protección en *todos los sectores*, algunos tan significativos como las finanzas, las comunicaciones, los transportes y el mercado laboral. La amplitud de los cambios que se avecinaban y la rapidez con la que se pretendía realizarlos suponía una pequeña *revolución*: el Estado iba a retirarse completamente de la actividad económica (5).

Para ello se eliminaron los controles de cambios y los controles sobre los depósitos bancarios, se devaluó la moneda un 20% y posteriormente se dejó flotar. Se eliminó la congelación de precios y salarios. Con la *Labour Relations Act* de 1987 se inició la desregulación del mercado laboral. Se pretendía con ello aumentar la flexibilidad de los salarios, favorecer la movilidad geográfica y la movilidad en el interior de las empresas. Los salarios debían negociarse en conversaciones tripartitas, sustituyendo paulatinamente la negociación colectiva por un sistema que reflejase la distinta evolución de sectores e industrias. Al eliminar los controles sobre precios y salarios, hubo que cambiar la estrategia para luchar contra la inflación: se subieron los tipos de interés y se intentó reducir los gastos y el déficit. Sin embargo, los dos primeros años se incrementaron los gastos y subió la inflación, a consecuencia, fundamentalmente, de la devaluación.

En cuanto a la política comercial, se eliminó el sistema de licencias de importación sustituyéndolo por aranceles que de-

---

(5) El compromiso de un partido tradicionalmente partidario de la intervención del Estado en la economía con el libre mercado, puede ser un buen indicador de la situación creada por los gobiernos anteriores y el elevado nivel de insatisfacción social. El partido laborista acababa de ganar las elecciones al gobierno nacional cuando puso en marcha su programa de liberalización.

bían ser reducidos posteriormente. Se pretendía que el nivel de protección fuese más uniforme entre sectores y entre las industrias de un sector. También se eliminaron los incentivos a la exportación.

Se modificó el sistema impositivo reduciendo los impuestos directos, incrementando el peso de los indirectos –se introdujo un nuevo impuesto sobre bienes y servicios: el General Sales Tax (GST)– y fomentando el ahorro. Se intentó incrementar la eficiencia de las empresas y servicios del sector público. Para ello se inició un programa que incluía medidas de privatización y/o incremento de la competencia (6). El comercio con Australia –el país más cercano, aunque a 2.000 kilómetros– se intensificó en el marco del acuerdo *Closer Economic Relations Agreement* (CER).

Las medidas específicas que afectaban a la agricultura comprendían la abolición del programa *Supplementary Minimum Price*, la eliminación de los subsidios a los fertilizantes, la paulatina reducción de los beneficios fiscales a la inversión y las subvenciones al capital de las que se beneficiaban agricultores y *boards*, la supresión de las cuentas de estabilización que los *boards* mantenían en el Reserve Bank y el reembolso parcial del coste de los servicios de inspección, sanidad animal, investigación y desarrollo y asesoría, ya que, aunque se trataba de bienes públicos ofertados por el Estado, era posible identificar a sus beneficiarios. El régimen especial de valoración fiscal del ganado se sustituyó por el régimen general: tasación sobre valor de mercado. Las únicas formas de apoyo contempladas tras la reforma eran las *ayudas excepcionales en caso de desastre climatológico, plaga o enfermedad*.

Las reformas incluyeron también la completa desregulación de las industrias del trigo, los huevos y la leche destinadas al mercado local. Las regulaciones en estas industrias –controles de precios, organización y localización, formas y

---

(6) Se privatizaron empresas del calibre de Air New Zealand, The Shipping Corporation y Petrocorp.

tamaños de envasado— se habían introducido en los años 30 y 40 para garantizar precios razonables a los consumidores y una oferta adecuada de calidad. El resultado había sido un exceso de producción de huevos, un exceso de capacidad en la industria de la molinería, una localización inadecuada de la producción de trigo y huevos, y una escasa innovación en la industria del envasado de leche.

Las medidas de cambio fueron introduciéndose gradualmente a partir de 1984. El resultado a finales de los 80 no era muy positivo: la economía neozelandesa había entrado en recesión, los elevados tipos de interés eran un obstáculo para la inversión, el mercado laboral no se había flexibilizado y el resultado era un crecimiento de la tasa de paro que alcanzaba el 7,4%. Los resultados positivos se habían obtenido en la lucha contra la inflación y el déficit por cuenta corriente. El debate político entre los laboristas era intenso y, en 1988, el ministro de Hacienda, padre de la Rogernomics, abandonó el gabinete tras algunas discrepancias acerca del futuro de las reformas. Fue sustituido por David Caygill. Tras la crisis de gobierno, y a pesar de los problemas surgidos —especialmente el crecimiento del desempleo— los objetivos de la reforma se mantuvieron y fueron tan ambiciosos como lograr el presupuesto equilibrado (déficit fiscal cero) en 1990/91 y un objetivo de inflación en la banda del 0 al 2% para 1992.

En 1990, el partido laborista no pudo conseguir su tercera victoria y fue derrotado por el conservador partido nacional. A pesar de lo que se podría pensar, este cambio de gobierno no supuso un giro en la política de reformas, por el contrario dio un nuevo impulso a los cambios pendientes.

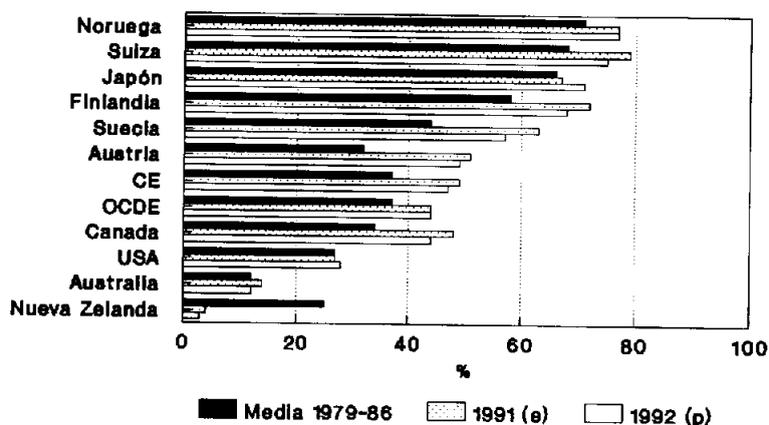
## **5. BALANCE Y RESULTADOS DE LA LIBERALIZACION**

La reducción del apoyo a la agricultura se tradujo en una caída del nivel de asistencia desde el 30% en 1984, al 5% en 1990, y el Equivalente de Subsidio al Productor (ESP) se re-

dujo desde el 25% de media en el período 1979-86, al 3% en 1992 (7).

En estos momentos, Nueva Zelanda es el país de la OCDE cuya agricultura está menos protegida sea cual sea el índice que se emplee. La eliminación de las ayudas ha supuesto un cambio excepcional por cuanto el resto de países han mantenido o aumentado sus índices de protección. El ESP de la OCDE para los productos considerados ha pasado, en promedio, del 37% en el período 79-86 al 44% estimado para 1992. Mientras, Nueva Zelanda pasaba del 25 al 3% (gráfico 1).

Gráfico 1  
PSE de los países de la OCDE



Fuente: OCDE, 1993.

(e): Estimación. (p): Provisional

(7) El ESP no mide la totalidad de las ayudas concedidas a la agricultura. Excluye medidas tales como subsidios específicos a la industria de transformación y distribución, ayudas no específicas a la agricultura (como los subsidios al transporte), ayudas para el mantenimiento de stocks, pagos sociales y pagos asociados a medidas destinadas a retirar permanentemente recursos de la agricultura. No se calcula, además, el ESP de aquellos productos que no suponen, al menos, el 1% del valor de la producción total agraria. Sólo cubren, además, una parte (que varían del 52% en Japón al 94% en Finlandia en 1992) del valor total de la producción agraria. Debido a esta insuficiencia del ESP para recoger toda la protección, se realiza el cálculo de las transferencias totales de consumidores y contribuyentes generadas por todas las políticas agrarias de las que se benefician los productos.

Aunque existía un amplio consenso social acerca de la necesidad de las reformas, era lógico esperar la reacción contraria de algunos de los colectivos más afectados frente a un proceso de ajuste tan duro. Los agricultores se manifestaron frente al Parlamento de Wellington en marzo de 1986. Sin embargo, *Federated Farmers*, la principal organización agraria, apoyó la *Rogernomics*, dado que, en principio, iba a afectar al conjunto de la economía e iba a reducir los costes de la agricultura.

Los efectos más adversos para la agricultura se produjeron entre 1985 y 1988, aunque la renta de los agricultores había comenzado a caer en términos reales a principios de los 80, cuando los agricultores percibían precios bajos por la competencia en los mercados mundiales y la apreciación del dólar neozelandés, y pagaban precios altos por la protección de las industrias locales. En el período 1985-88 los precios de la leche y la carne fueron especialmente bajos como resultado de una combinación de factores adversos que se unieron a la eliminación de las ayudas: apreciación del dólar neozelandés por los tipos de interés elevados, mantenimiento de una alta inflación y caída de las cotizaciones en los mercados mundiales.

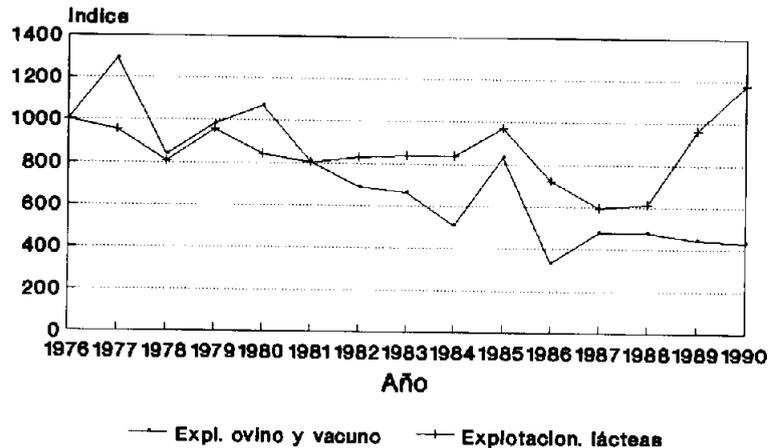
¿Qué estaba pasando? La liberalización debía afectar a *todos* los sectores, pero en realidad, el ritmo y la secuencia de implementación de las reformas estaba perjudicando relativamente a los sectores exportadores —especialmente al sector agrario— respecto de los sectores industriales aún protegidos. Mientras que los programas de protección a la agricultura habían sido abolidos rápidamente, seguían gozando de protección algunas industrias sustitutivas de importaciones y no se percibían progresos reales en la desregulación del mercado laboral (8). La caída de precios agrícolas se produjo antes que la de los factores productivos y las rentas bajaron de forma importante (gráfico 2).

---

(8) Los mercados financieros fueron rápidamente liberalizados con el objetivo de integrarlos en los mercados mundiales de capitales.

Gráfico 2

## Evolución de las rentas agrarias reales. 1976 = 1000



Fuente: Sandrey y Reynolds, 1990.

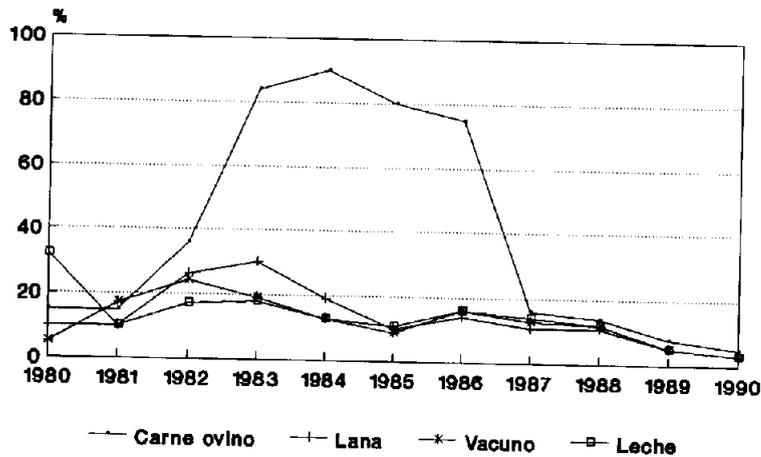
La agricultura estaba resultando claramente perjudicada por el proceso de liberalización, a pesar de que sus niveles de protección habían sido siempre inferiores a los de las industrias sustitutivas de importaciones. Tras la primera fase de las reformas, 1984-1988, el diferencial de protección entre la agricultura y los otros sectores había aumentado, aunque, según Tyler y Lattimore (1990), este resultado no obedecía a una estrategia *necesariamente deliberada*. En cualquier caso, el peso de la liberalización estaba recayendo básicamente sobre los agricultores. Incluso desde un punto de vista formal, la reducción de aranceles y las concesiones arancelarias que afectaban a la industria fueron *negociadas* con los industriales, mientras que los cambios en la agricultura fueron *decretados* por el gobierno.

En 1988/89 se hicieron sentir los primeros efectos positivos de la liberalización. La inflación y los costes se moderaron, la moneda se depreció y los precios mundiales se incrementaron, aunque el desempleo estaba aumentando.

La protección no había sido uniforme entre subsectores agrarios, y su eliminación puso claramente de manifiesto las

distorsiones en la producción causadas por una política que llegó a actuar a espaldas de los mercados mundiales. Las diferencias de protección en el interior de un sector distorsionan más la asignación de los recursos que las diferencias de protección entre sectores, ya que, a menudo, los recursos son más fácilmente transferibles. Así, el sector ovino, uno de los grandes beneficiarios del programa de precios mínimos en detrimento del sector vacuno (gráfico 3), vio cómo el número de cabezas caía de 70 a 52 millones, el nivel de la cabaña en 1966. La reforma estaba favoreciendo la diversificación, incrementando la producción de vacuno, cabras y ciervos, y los agricultores estaban respondiendo de forma racional a la nueva estructura de precios.

Gráfico 3  
Grado de protección (PSE) de los principales productos



Fuente: Sandrey y Reynolds, 1990.

Los cambios en la producción fueron ligados a un proceso de *reestructuración*. En primer lugar, se incrementó el número de explotaciones, que pasaron de 76.633 en 1984 a 82.000 en 1989. Se produjo una reducción en el número de explotaciones de ovino, pero aumentaron las de vacuno, lácteo, caprino, y frutas y hortalizas. En segundo lugar, la libe-

realización condujo a una polarización del tamaño de las explotaciones. Aumentaron las más pequeñas –la mayor parte de ellas a tiempo parcial en las proximidades de los núcleos urbanos– y las más grandes –buscando economías de escala–.

La eliminación de las ayudas y la reducción de la tasa de rentabilidad de las actividades agrarias provocó una *caída importante de la inversión*. En 1988, la inversión real era un 30% menor que la de 1984, afectando principalmente a la puesta en cultivo de nuevas tierras, la adquisición de maquinaria agrícola y las construcciones. Como el gasto en bienes de capital no era suficiente para compensar su depreciación, *el capital base de la agricultura se redujo*. Mientras, la formación de capital y el empleo estaban aumentado en los sectores de las finanzas y los seguros.

Al reducirse los precios de los productos también se *redujo el precio de la tierra*. Mientras que en el período 1960-1972 los precios reales se habían incrementado un 74%, y en el 1972-1982 se habían incrementado un 574%, en el período 1982-1988 la caída fue del 58%, *neutralizando así los incrementos de valor acumulados en las dos décadas anteriores*. Durante el período 1984-1988 el pesimismo reinó entre los agricultores y la demanda de tierra cayó bruscamente. Eran pocos los compradores y el número de ventas fue muy reducido. Cuando cambiaron las expectativas, los precios bajos favorecieron la movilidad de la tierra. Los jóvenes pudieron adquirirla y los agricultores profesionales pudieron incrementar el tamaño de su explotación.

La caída del precio de la tierra constituye una importante pérdida de capital y agudiza el problema de la *deuda* de los agricultores. Al ser la tierra un activo garantía, tiene, además, una incidencia negativa en los mercados financieros, ya que reduce los márgenes de seguridad de los bancos en los préstamos ya concedidos. En el período 1979-1984 la combinación de precios altos y tipos de interés bajos se tradujo en una elevada demanda de crédito. Tras la reforma, cayeron los

precios y subieron los tipos de interés. Mientras que en el período 82-88 los precios nominales de la tierra cayeron un 22%, los préstamos por devolver se incrementaron, al menos, un 53%. En 1989, el Ministerio de Agricultura había estimado entre 5.000 y 6.000 (7% del total) el número de explotaciones con graves problemas financieros que ponían en peligro su viabilidad. Este era uno de los mayores problemas no previstos de la reforma. Por esta razón, el gobierno se vio obligado a asumir las deudas acumuladas por algunos *boards*, en especial el *Meat Producer Board* (9), y a facilitar la renegociación de la deuda de muchos agricultores por la vía del *Rural Bank*. Además, en el período 1986-89 se aplicó el programa *Adverse Events Family Income Support*, junto con un paquete de ayudas para incentivar el abandono del sector agrario de los titulares de las explotaciones no viables del que se beneficiaron unos 300 agricultores.

Ante la magnitud de los cambios, algunos habían previsto un éxodo rural masivo que, finalmente, no se produjo, en parte, porque las condiciones económicas mejoraron en 1989. En términos absolutos sí que ha habido una caída del empleo tanto en el sector agrario como en el de la industria de transformación, y también una reducción de los salarios que ha sido más acusada en el primero, en el que también existe menos afiliación sindical. Entre 1984 y 1988 se perdieron 6.000 (4,7%) empleos a tiempo completo en la agricultura y los servicios agrarios y 6.200 (-8,3%) en la industria agroalimentaria. Estas pérdidas de empleo se tradujeron en una reducción del porcentaje de población ocupada en estas actividades: del 9,9 al 9,4% y del 5,7 al 5,3% respectivamente. Aunque estas reducciones pueden parecer pequeñas, su importancia sólo se puede valorar adecuadamente cuando se considera que sólo dos industrias –textiles y metal– se vieron más afectadas.

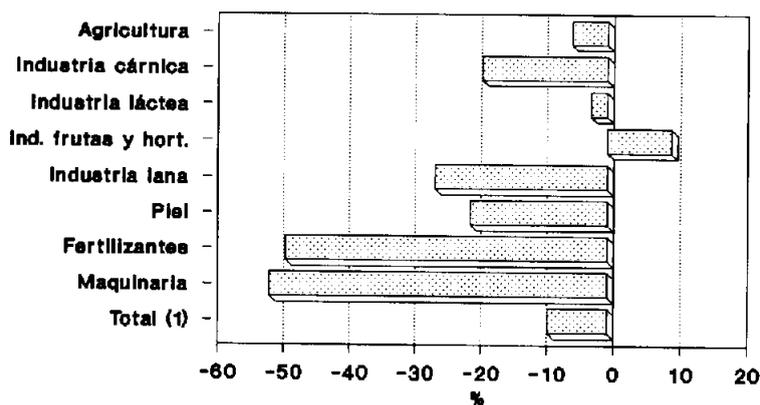
Las mayores caídas de empleo se produjeron entre los trabajadores fijos y eventuales. El número de propietarios no

---

(9) En 1987, su deuda de 930 millones de dólares fue cancelada por el gobierno.

sufrió grandes cambios en el corto plazo; al bajar los precios de los productos contrataron menos trabajadores y trabajaron más ellos mismos y el resto de su familia. Además, tendieron a sustituir empleos fijos por temporales, siendo estos últimos proporcionalmente cada vez más baratos (10). Los ajustes más importantes en la industria se produjeron en los sectores de maquinaria agrícola, fertilizantes, lana, piel y cárnicas (gráfico 4).

Gráfico 4  
Variación del empleo (tiempo completo). Período 84-88



Fuente: Sandrey y Reynolds, 1990.

(1): Incluye industria alimentación animal, vino, cerveza y tabaco.

En general, los propietarios de las explotaciones se han adaptado a las reformas modificando la composición del producto y el trabajo, y respondiendo a los cambios de los mercados mundiales. Esto les ha llevado a incrementar sus exportaciones a Asia y a Australia —que han pasado de representar el 21,61% de las exportaciones totales en 1970 al 53,48% en 1992— y a reducir las dirigidas a Europa —que han pasado del 49,8 al 17,9% en el mismo período—.

(10) A principios de los 70 el salario eventual representaba en torno al 80% del fijo. En los 80, sólo alcanzaba el 54%.

Con la reducción de precios se ha reducido la intensificación, la utilización de tierras marginales y los daños al medio ambiente. Ha disminuido especialmente el uso de fertilizantes, energía y mano de obra. De este modo, y como ya hemos visto, las industrias que abastecen a la agricultura se han visto duramente afectadas por la liberalización. Al ser mayor la reducción del uso de insumos que la de la producción, la productividad se ha elevado, aunque no de forma tan significativa como podría haberse esperado.

El Ministerio de Agricultura y Pesca no se ha quedado al margen y se ha visto obligado a reestructurarse. Tras la reforma, se puso en marcha un debate acerca de sus funciones que no ha concluido completamente. En cualquier caso, la eliminación de todas las ayudas ha supuesto *dejar sin trabajo* a un colectivo numeroso de funcionarios que ahora se dedican a nuevas tareas, una de las más importantes, la protección del medio ambiente. Con la *Resource Management Act* de 1991 se pretende gestionar adecuadamente y de forma integrada el aire, el suelo y el agua. La agricultura pasa a ser tratada según las mismas normas medioambientales que el resto de los sectores y se refuerza el principio de *el que contamina paga*.

## **6. CONCLUSIONES: ¿SE PUEDE EXPORTAR EL MODELO NEOZELANDES?**

Aunque durante los años 80 se han producido procesos de liberalización en países tan distintos como Argentina, Chile, Nigeria o Suecia, son varias las circunstancias que dan a la experiencia de Nueva Zelanda un carácter relativamente excepcional. La particularidad de sus factores y sus estructuras, su carácter exportador precio aceptante, su ubicación geográfica y su pasado colonial hacen de Nueva Zelanda un caso distinto al del resto de países de la OCDE. Si bien el modelo neozelandés es irreplicable, sí que es posible sacar de él algunas lecciones desde la Unión Europea (UE) con la referencia de la Reforma de la PAC.

1. *La legitimidad y aceptación social de una liberalización económica profunda es mayor cuando su coste es soportado por todos, y los ganadores y perdedores no los designa el poder político sino el mercado.* En Nueva Zelanda, aunque no todos los sectores partían del mismo nivel de protección, todos se iban a ver igualmente afectados. El proceso de desprotección de la agricultura no nació como una política de carácter sectorial sino que se enmarcó en un plan general de reformas tendentes a incrementar el papel del mercado en la economía. No se pretendía desproteger un sector en beneficio de otros, sino liberalizar la economía en beneficio de toda la sociedad. Esto explica que la *Rogernomics* naciera y se desarrollara inicialmente en un relativo clima de consenso y aceptación sin un coste social y político excesivo, aunque a ésto contribuyó también el sistema político de Nueva Zelanda y su cohesión social. Los sectores afectados no tenían motivos para sentir agravios comparativos y el partido laborista volvió a ganar las elecciones de 1987.

En el sector agrícola, muchos pensaron que si la política proteccionista de las últimas décadas había penalizado en términos relativos a la agricultura, la liberalización le sería favorable. En realidad, se desprotegió antes a unos sectores que a otros. Mientras que la supresión de las ayudas a la agricultura se hizo con celeridad, a finales de los 80 seguía estando protegido del exterior una parte del mercado interior de productos manufacturados (11) y la puesta en marcha de la flexibilización del mercado de trabajo, aunque establecidas sus bases en 1987, tuvo que esperar hasta la llegada al gobierno del partido Nacional. Los agricultores vieron cómo descendían los precios de sus productos pero la reducción de los costes no se realizaba con la misma celeridad y sus rentas se deterioraban significativamente. Esto creó un malestar profundo y, en 1990, los electores, descontentos con las refor-

---

(11) Hubo que esperar hasta julio de 1990 para que desaparecieran los contingentes arancelarios y hasta el mismo mes de 1992 para que fuera desmantelado el sistema de licencias de importación.

mas, votaron mayoritariamente al partido Nacional. La inflación había sido controlada pero la economía no había crecido todo lo esperado (-1,3% en 1991/92) y el paro seguía aumentando (10,3% en 1992). A pesar de todo, el nuevo gobierno no desanduvo el camino iniciado en 1984, y en mayo de 1991 introdujo la *Employment Contracts Act* que limitó el derecho de huelga, redujo el poder de los sindicatos y descentralizó el sistema de negociación salarial.

La reforma de la PAC, cuyos objetivos han sido mucho más modestos que los de la liberalización de la agricultura en Nueva Zelanda, ha tenido en contra a la mayor parte de las organizaciones agrarias, y ello a pesar del relativo consenso que existía sobre su conveniencia. La reforma nunca se ha planteado en el marco de un proceso de liberalización intersectorial y, aunque la protección agrícola es mayor que la protección industrial, sigue prevaleciendo la idea de que es el poder público el que determina en el corto plazo los “ganadores” y los “perdedores” de la actividad económica y de que se sacrifican unos sectores en beneficio de otros.

2. *El resultado de un proceso de liberalización está muy influido por la política macroeconómica y la secuencia de las reformas.* Así lo muestra el caso de Nueva Zelanda y también los casos de otros países exportadores del hemisferio sur como Chile, Argentina y Uruguay. Si se eliminan las políticas agrícolas pero no se reduce la inflación y/o el déficit público, la moneda se aprecia y las posibilidades de crecimiento de la agricultura se reducen. Esto plantea el problema ya evocado de decidir la secuencia de realización de las reformas. En realidad, no existe acuerdo total acerca de si deben liberalizarse antes los mercados de bienes y servicios o los financieros y capital. En el caso de Nueva Zelanda, la reforma de los mercados financieros (1985-86) precedió a la reducción de la inflación y el déficit público (1988-89), generando un flujo de capital procedente del exterior que coadyuvó a apreciar la moneda -un 20% real entre 1985 y 1988- perjudicando así la competitividad exterior de la agricultura, la balanza de pagos y la deuda con el exterior.

*Secuencia de las reformas:*

1. Liberalización del mercado de capitales (Concluida).
2. Eliminación del apoyo a la agricultura (Concluida).
3. Reducción de la protección exterior.
4. Servicios públicos.
5. Flexibilización del mercado de trabajo.

3. *La liberalización unilateral en un país pequeño supone incurrir en elevados riesgos en el corto plazo, sobre todo, si se produce cuando los precios mundiales son bajos* (12). Con la liberalización, los precios internos dependen completamente de los precios mundiales –elasticidad de transmisión igual a uno– y los ingresos de los agricultores varían en el sentido que lo hacen las cotizaciones internacionales. El período 1984-1987 se caracterizó por una caída de los precios mundiales de la mayor parte de los productos (OCDE, 1993), algunos tan importantes para Nueva Zelanda como la carne de vacuno y la mantequilla. La guerra de exportaciones subvencionadas en la que se habían enzarzado los países más desarrollados estaba contribuyendo a dicho hundimiento. Por esta razón, Nueva Zelanda es uno de los países miembros del grupo de Cairns que ha luchado con más ahínco por reducir significativamente la protección a la agricultura y las subvenciones a la exportación en el marco de la Ronda Uruguay del GATT. Una reducción de las barreras al comercio puede suponer, según todos los modelos, un incremento de los precios (13). Si el acuerdo agrícola en la Ronda Uruguay del GATT no posibilita un crecimiento de las exportaciones, van a verse frustradas muchas de las esperanzas y expectativas generadas por las reformas.

La agricultura de Nueva Zelanda se ha ajustado a un mercado mundial distorsionado a la baja. Si la liberalización hu-

(12) Esto es extensible a algunos países de América Latina que, como Chile o Argentina, han liberalizado en los 80 sus economías.

(13) Estudios realizados sobre las consecuencias de una liberalización multilateral del comercio agrícola muestran que los precios mundiales de los productos lácteos podrían incrementarse entre un 27 y un 61%, y los de la carne de vacuno entre un 15 y un 27%. Los incrementos en los precios de los cereales serían menores.

biese sido multilateral, los costes hubiesen sido menores y los ajustes distintos. Cabe pensar que en el medio y largo plazo, tras el acuerdo en la Ronda Uruguay del GATT, los agricultores neozelandeses pueden estar mejor preparados que los de otros países para sobrevivir en un mercado más competitivo.

4. *Las políticas de protección vía precios son las que más distorsionan los mercados.* Alteran significativamente la composición del producto total, favorecen la inestabilidad en los mercados mundiales, incrementan la intensificación dañando el medio ambiente y elevan artificialmente el valor de la tierra, dificultando su movilidad y la entrada de nuevos agricultores. Son, sin embargo, preferidas por muchos agricultores ya que hacen la protección menos transparente. Esta conclusión es compartida por la OCDE y el GATT, que se han manifestado partidarios de desvincular las ayudas de la producción. En este sentido, la reforma de la PAC ha ido tan lejos como le han permitido los intereses políticos y económicos de los países del norte de la Comunidad, partidarios de no alterar significativamente en el corto plazo la distribución nacional de los gastos del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola.

5. *Las medidas de apoyo surgen para resolver problemas coyunturales, pero tienden a permanecer aun cuando las causas que las motivaron hayan desaparecido, lo que ocasiona una dependencia excesiva de las ayudas por parte de los beneficiarios.* En Nueva Zelanda, el período de mayor protección fue breve: de 1978 a 1984, coincidiendo con la introducción del programa SMP y el inicio de las reformas. Cinco años de protección facilitaron la eliminación de las ayudas, ya que los agricultores no se habían acostumbrado suficientemente a ellas. En la UE, con más de 30 años de Política Agrícola Común altamente proteccionista, son muchos los agricultores que no conocen lo que es producir según las reglas del mercado, y el reto psicológico que supondría hacerlo súbitamente sería muy elevado para un colectivo de edad avanzada y poco formado.

6. *La agricultura neozelandesa ha sobrevivido a la eliminación de las ayudas, aunque han aparecido problemas relativamente imprevistos como el de la deuda de los agricultores.* Nueva Zelanda tiene una dotación de factores naturales y una estructura agraria en las que sigue descansando una parte importante de su ventaja comparativa. Esto es difícilmente aplicable al conjunto de la UE, donde son pocas las regiones que podrían producir sin ayudas según los precios mundiales.

Las políticas de protección que combinan el mantenimiento de los precios con la concesión de préstamos a bajo interés favorecen el endeudamiento de los agricultores. Cuando se elimina la protección y los precios de la tierra bajan, se reduce la capacidad de los agricultores para hacer frente a la devolución de sus préstamos y se incrementa el riesgo en el que han incurrido las entidades financieras. Esto puede dar lugar a situaciones en las que se acaba recurriendo a la ayuda del Estado.

7. *La eliminación de las ayudas a la agricultura tiene un impacto importante sobre las industrias proveedoras de insumos y las industrias de transformación.* Esto se traduce en caídas de empleo importantes en industrias tan significativas como las de maquinaria agrícola, fertilizantes y productos fitosanitarios.

8. Según la OCDE (1987), en Nueva Zelanda no existe el *problema del ajuste agrícola*, tan importante en Europa y otras partes del mundo. Esto significa que cuando algunas explotaciones experimentan dificultades sus propietarios están dispuestos a desplazarse a otros sectores de la economía. También, que cuando aumentan los beneficios, nuevos agricultores están interesados en iniciar una actividad agraria. De hecho, en el período proteccionista 1978-1984, el número de explotaciones pasó de 69.401 a 76.633 (+10%) y el número de propietarios de 84.896 a 86.981 (+2%).

Sin embargo, en el período 1984-88, cuando las rentas cayeron y el empleo agrícola se redujo un 5,4%, el número de

agricultores se redujo en 2.000 efectivos pero el de explotaciones aumentó hasta 82.063. ¿Qué estaba pasando? Probablemente, algunas explotaciones a tiempo completo se estaban dividiendo, dando lugar a explotaciones a tiempo parcial en las proximidades de los centros urbanos. Estaba creciendo, por tanto, el número de pequeñas explotaciones y el crecimiento de algunas medianas y grandes no estaba compensando este aumento. La conclusión es que la *liberalización aumentó la polarización de la estructura agraria*.

9. *El proteccionismo es un poderoso estímulo para el desarrollo de áreas de libre comercio, y no es probable que el acuerdo ("débil") del GATT lo vaya a frenar.* Nueva Zelanda mantiene un acuerdo comercial bilateral con Australia –CER– en vigor desde el 1 de enero de 1983. El proceso de supresión de los aranceles concluyó el 1 de enero de 1988 y los contingentes y obstáculos técnicos fueron eliminados en 1990; se mantuvo la protección en algunos sectores pero se suprimieron todas las subvenciones a la exportación. Está previsto que en 1995 hayan desaparecido todas las trabas y restricciones en el comercio bilateral. Por el Acuerdo de Cooperación Económica y Comercial del Pacífico del Sur –*Sparteca*– Australia y Nueva Zelanda permiten el acceso total y libre de aranceles –sin reciprocidad– a los productos de los países del Foro del Pacífico Sur. Nueva Zelanda mantiene también acuerdos comerciales con el ASEAN (*Association of South East Asian Nations*: Brunei, Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia).

10. *Una agricultura sin protección en un país desarrollado precisa que los agricultores estén mejor organizados.* Los *boards* de exportación han salido prácticamente indemnes del proceso de liberalización. Los cambios legislativos han aumentado su autonomía de decisión y financiera, lo que debería mejorar también su eficiencia. Incluso, y esto parece paradójico, se ha creado un nuevo *board*, el del kiwi. Y ello a pesar de que desde numerosos frentes, incluida la OCDE (1987), se ha cuestionado la capacidad de los *boards* para mantener elevados los ingresos de los agricultores a pesar de

tener el monopolio de la exportación. Según este punto de vista, los ingresos de los agricultores podrían estar siendo más bajos, o en todo caso iguales, a los que se podrían obtener en su ausencia, con el único beneficio de una mayor equidad entre los productores. Frente a este argumento los *boards* se defienden y presentan la evolución de las exportaciones neozelandesas de manzanas y peras, controladas por el *New Zealand Apple and Pear Marketing Board*, y las de kiwis, controladas por el *Kiwifruit Marketing Board*. Mientras que en 1972 Australia era el principal exportador de manzanas del hemisferio sur, con 5,3 millones de cajas, Nueva Zelanda tan sólo exportaba 3,9 millones. 20 años más tarde, las exportaciones de Australia habían caído hasta 1,4 millones y las de Nueva Zelanda habían alcanzado los 11,4 millones. Las exportaciones de kiwis, por su parte, se han multiplicado por diez en el período 1981-1991. Esto es una prueba, para los *boards*, del éxito de su gestión.

Sin embargo, en el mercado interno, y para incrementar la competencia, los *boards de comercialización*, como el de la carne de pollo o el de la leche destinada al consumo nacional, han sido abolidos. Esto nos lleva a plantear una última pregunta: ¿acaso la organización económica que es conveniente en el mercado interno para incrementar la competencia es inconveniente en el mercado internacional para mejorar la competitividad?

## BIBLIOGRAFIA

- ANUARIO OFICIAL DE NUEVA ZELANDA (1993): «Extracto Agricultura».
- GARDNER, B. (1992): "Changing Economic Perspectives on the Farm Problem". J. of Economic Literature, vol. XXX (March), pp. 66-101

- HORESH, R. (1993): "*Farming for the Market: The New Zealand Experience*" (en prensa).
- ICE (1993): *Colección países n° 5*. Nueva Zelanda.
- SANDREY, R. y REYNOLDS, R. (1990): *Farming without subsidies. New Zealand's recent experience*. MAF Policy Services Project. GP Books.
- OCDE (1993): *Agricultural Policies, Markets and Trade. Monitoring and Outlook, 1993*. París.
- OCDE (1987): *National Policies and Agricultural Trade. New Zealand*. París.

*Palabras clave:* Nueva Zelanda, producción agraria, proteccionismo.

#### RESUMEN

En este artículo se analiza la experiencia de liberalización económica de Nueva Zelanda iniciada en 1984 y conocida como Rogernomics. Uno de los objetivos de las reformas era eliminar completamente el conjunto de las ayudas que se concedían a la agricultura. Algo inédito entre los países de la OCDE que durante los años 80 siguieron manteniendo o incrementando sus niveles de protección a la espera de un acuerdo en la Ronda Uruguay. La liberalización agrícola debía ser una parte de un paquete de reformas global que incluía la liberalización de los mercados de trabajo, capitales y bienes y servicios. Esto le otorgó legitimidad a los ojos de los agricultores. Sin embargo, la secuencia y el ritmo de las reformas acabaron perjudicando notablemente a la agricultura en el período 1984-1988, a lo que coadyuvó el bajo nivel de precios en los mercados mundiales. El sector agrario se ajustó en unas circunstancias particularmente adversas. Se diversificó la producción y cayeron las rentas agrarias, el precio de la tierra, las inversiones y el empleo, aunque no se produjo un éxodo rural masivo. La estructura agraria se polarizó y el problema de la deuda se agravó, siendo precisa la intervención del gobierno. Sin pretender dismantlar el dispositivo de protección de la agricultura europea, la PAC sufrió en 1992 la reforma más importante en sus ya más de treinta años de historia. Las similitudes entre ambos procesos —y, por tanto, las lecciones— son limitadas, más aún si consideramos las profundas diferencias que existen entre la agricultura europea y la neozelandesa. Sin embargo, la experiencia de Nueva Zelanda nos muestra la importancia de legitimar política y socialmente las reformas y de implementarlas de forma que no impliquen un trato discriminatorio entre los distintos sectores.

#### RÉSUMÉ

Dans cet article, il est analysé l'expérience de libération économique de la Nouvelle Zélande, amorcée en 1984 et connue sous le nom de Rogernomics. L'un des objectifs des réformes consistait dans la suppression totale de l'ensemble des aides octroyées à l'agriculture. Il s'agissait là d'une mesure inédite parmi les pays de l'OCDE, qui, au cours des années 80, ont continué de maintenir ou d'accroître leurs niveaux de protection, dans l'attente d'un accord dans la Ronde Uruguay. La libération agricole devait constituer une partie d'un paquet de réformes global, qui incluait la libération des mar-

chés du travail, des capitaux et des biens et services. Cette circonstance lui accordait une certaine légitimité aux yeux des agriculteurs. Cependant, la séquence et le rythme des réformes finirent par nuire considérablement à l'agriculture pendant la période 1984-1988, situation à laquelle contribua le bas niveau des prix dans les marchés mondiaux. L'adaptation du secteur agricole se déroula dans des circonstances particulièrement défavorables. La production en fut diversifiée et les revenus agricoles, le prix de la terre, les investissements et l'emploi tombèrent, bien qu'il ne s'y produisit pas un exode rural massif. La structure agricole se polarisa et le problème de la dette empira, moment où l'intervention du gouvernement devint nécessaire. Quoiqu'il n'y fût pas prétendu le démantèlement du dispositif de protection de l'agriculture européenne, la PAC souffrit cependant en 1992 la réforme la plus importante de ses plus de trente ans d'histoire. Les similitudes entre les deux processus –et, par conséquent, les leçons– sont limitées, et ce d'autant plus si nous considérons les différences profondes existant entre l'agriculture européenne et la néo-zélandaise. Et pourtant, l'expérience de la Nouvelle Zélande nous montre l'importance de légitimer politiquement et socialement les réformes et de les appliquer de sorte qu'elles n'entraînent pas de traitement discriminatoire entre les divers secteurs.

#### SUMMARY

In this article, an analysis is made of New Zealand's experiment in economic deregulation begun in 1984 and known as Rogernomics. One of the objectives of the reforms was to do away with all the subsidies awarded to agriculture. This was something unheard of in the other OECD countries which kept up or increased their levels of protection during the 80s, awaiting an agreement at the Uruguay Round. Agricultural deregulation was to be part of an overall reform package which included deregulation of the labour, capital, and good and services markets. This made it legitimate in the farmers' eyes. However, the sequence and rate of the reforms, in conjunction with low price levels on world markets, ended up by doing considerable harm to agriculture over the 1984-1988 period. The agricultural sector adapted to the particularly adverse conditions. Production was diversified and income from agriculture, land prices, investment and employment fell, although it did not come to mass rural emigration. The agricultural structure was polarized and the problem of indebtedness worsened to the point where the government had to intervene. Though the aim was not to dismantle the protective system of European agriculture, the CAP underwent the most important reform in its more than 30-year history in 1992. The similarities between the two processes –and thus the lessons to be learnt– are few, especially taking into account the basic differences between agriculture in Europe and New Zealand. However, New Zealand's experience shows how important it is for the reforms to be politically and socially justified and implemented in a way that they do not lead to discrimination between the various sectors.

