

años, las opciones y futuros sobre las letras bancarias a 90 días, las opciones sobre las acciones de las ocho primeras empresas del NZSE y las opciones y los contratos de futuros sobre el índice de 10 acciones principales del NZSE.

La internacionalización de los mercados

Los mercados financieros neozelandeses están actualmente abiertos casi sin restricción alguna al inversionista extranjero. No existe ninguna restricción a los movimientos de capitales entre Nueva Zelanda y el resto del mundo, y los mercados tanto primarios como secundarios están plenamente abiertos; la excepción más notable se da en el mercado accionario, donde las inversiones que superen 25 por ciento de las acciones con derecho de voto

en empresas de cierto tamaño mínimo están sujetas a aprobación de la Comisión de Inversión Extranjera, y donde se restringe la participación extranjera en algunos sectores. Por lo demás, el trato fiscal dado al inversionista extranjero es sumamente favorable (más que para el inversionista local).

Estas condiciones muy favorables han dado como resultado una muy elevada participación extranjera en la mayoría de mercados: en 1997, ésta alcanzaba aproximadamente 50 por ciento del valor capitalizado en el mercado accionario, y era de 44 por ciento en el caso de los Certificados del Tesoro (después de haber alcanzado 64 por ciento en enero de 1996), y de 63 por ciento para los bonos del gobierno en su conjunto. «»

La liberalización agrícola en Nueva Zelanda

Por José Jaime López Jiménez

El sector agropecuario de Nueva Zelanda

Nueva Zelanda ha sido históricamente un país eminentemente agrícola. La participación de este sector en la economía, aún cuando ha ido disminuyendo en forma gradual, constituye un factor de gran importancia en el nivel de desarrollo alcanzado por este país. A principios de los ochenta, el valor agregado de la producción agropecuaria representaba el 10 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB), las actividades agropecuarias ocupaban el 11 por ciento de la Población Económicamente Activa (PEA), alrededor de 148 mil personas, pero por otro lado sus productos aportaban el 66 por ciento en promedio de las exportaciones totales. Dentro de este sector destacaban las actividades pecuarias, dado el mayor peso relativo del volumen y valor de su producción, sobresaliendo productos como la carne de ovino y bovino, leche fresca y en polvo, queso, mantequilla y lana, los cuales en su mayor

parte se destinaban a la exportación. Además, la producción de cereales, frutas y hortalizas experimentaron un crecimiento muy rápido debido en gran parte a los altos subsidios otorgados por el gobierno y como respuesta a la estrategia comercial implementada para diversificar tanto la base como el destino de las exportaciones.

Las unidades de producción rural aumentaron de 62 mil a 68 mil entre 1976 y 1984, pero, el tamaño promedio de las mismas experimentó un proceso de reducción al descender de 261 hectáreas a 233 hectáreas. Este hecho se debió a que, en esos años, los productores pecuarios se enfrentaron a mayores costos en sus insumos y a una mayor competencia por parte de los productores de frutas y hortalizas, por lo que en muchos casos se vieron obligados a vender parte de sus propiedades ante las difíciles condiciones financieras que enfrentaron. De hecho, los mayores cambios en el número de las

unidades de producción agrícola se dieron en las propiedades no mayores de 40 hectáreas, es decir, entre los pequeños productores.

La política agrícola hasta principios de los ochenta

Nueva Zelanda tuvo una larga tradición de participación del gobierno en la agricultura y, excepto el primer Gobierno Laboral elegido en 1935, los gobiernos estuvieron dominados por los agricultores. De ahí que los agricultores siempre obtuvieron de la legislación lo que ellos necesitaban, por ejemplo, el establecimiento de las Juntas de Productores con facultades legales para controlar la producción y comercialización de los productos agropecuarios, entre las que destacaba por su fortaleza la Junta de Productores de Carne en 1922. A pesar de lo anterior, el sector agropecuario recibió un mínimo apoyo por parte del gobierno hasta principios de los cincuenta, en vista de que la ventaja comparativa de Nueva Zelanda en la agricultura era tan fuerte que necesitaba realmente poca ayuda. Sin embargo, a fines de los cincuenta los precios de los productos agropecuarios en los mercados internacionales sufrieron una caída, lo que afectó considerablemente a Nueva Zelanda al ser estos la base de sus exportaciones.

Esta situación se tradujo en un deterioro de los términos de intercambio del país, lo que provocó la aparición de déficits en la balanza comercial. Así, a principios de los sesenta se llegó a reconocer que la política de sustitución de las importaciones vigente no podría proporcionar por sí sola una solución a largo plazo para salvar los problemas de la balanza de pagos, requiriéndose otras alternativas. Una de ellas era precisamente el aumentar los ingresos provenientes del exterior vía la recuperación de las exportaciones agropecuarias. Fue así

como en los años sesenta el gobierno decidió establecer varios programas de apoyo para estimular la producción ganadera. El objetivo era simple: que el aumento de la producción de carne de ovino y bovino y productos pecuarios, principalmente, significaría un aumento en las exportaciones y esto a su vez permitiría aumentar las importaciones, especialmente insumos para la modernización de la industria que entonces se encontraba protegida. Esto constituyó la base de la política agrícola hasta los años previos a la liberalización del sector.

Cabe aclarar que hasta principios de los sesenta, la intervención del gobierno en la agricultura había estado limitada generalmente a la legislación que permitía la creación de organizaciones o juntas de productores con poderes estatutarios, la mayoría de ellas incluso implementaron varios acuerdos para la estabilización de precios. Por lo tanto, la nueva asistencia del gobierno a la agricultura a través de subsidios a la producción, que consistían en pagos directos al productor, significó un nuevo enfoque

Se produjeron importantes cambios en la estructura productiva de las actividades agrícolas de Nueva Zelanda.

de la política agrícola a partir de 1963. De manera adicional, dentro de la nueva política de apoyo al sector agropecuario, especialmente a los ganaderos, se otorgaron subsidios a los fertilizantes y al crédito, concesiones sobre las tasas de interés y los impuestos, incentivos a las exportaciones, convirtiéndose todos ellos en importantes instrumentos de la política agrícola. Además, se proporcionaron apoyos para la investigación agropecuaria y los servicios de extensión.

Con el alza en los precios de los productos agrícolas a nivel internacional a principios de los 1970, los subsidios a los insumos fueron recortados internamente. Pero, al no crecer la producción tan rápidamente como se esperaba, y con el pos-

terior colapso de los precios internacionales en general, producto de la crisis del petróleo, se decidió otorgarle una mayor ayuda al sector agropecuario. Fue así como se introdujeron esquemas de apoyo a la agricultura, diseñados para aumentar la producción y proteger los ingresos agrícolas. Estos apoyos se otorgaron principalmente mediante esquemas de Precios Mínimos Suplementarios (SMP, por sus siglas en inglés) –en México conocidos como precios de garantía–, y para consolidar las Juntas de Productores. Con ello, los precios de algunos productos quedaron regulados, principalmente carne y huevo, y la producción de los mismos quedó fuertemente protegida por las Juntas de Productores.

Los apoyos del gobierno al sector agropecuario de Nueva Zelanda

Las transferencias totales del sector público al sector agropecuario de Nueva Zelanda, como resultado de la aplicación de la política agrícola, llegaron a representar más de una tercera parte del valor total de la producción agropecuaria a principios de los ochenta, con ello la intervención del gobierno en el sector agropecuario alcanzaría en ese periodo su máximo nivel. Entre 1980 y 1983, el Equivalente del Subsidio al Productor (ESP), medida de los apoyos gubernamentales como proporción del valor total de la producción agropecuaria, prácticamente se duplicó al pasar de 15 a 35 por ciento, convirtiéndose el país en una de las economías con el mayor nivel de subsidios al productor a nivel mundial. En este contexto, los subsidios totales del gobierno a la agricultura neozelandesa incrementaron también su proporción con respecto al PIB, de 2 a 3 por ciento en los primeros años de los ochenta. Este aumento en los subsidios del gobierno necesariamente se vería reflejado en un mayor déficit público durante esos años.

El ESP por agricultor de tiempo completo en Nueva Zelanda alcanzó los 5,000 dólares americanos entre 1979 y 1981, cantidad similar a la otorgada por países como

Estados Unidos, Canadá, Japón ó la Unión Europea. Aunque muy inferior a los 15,000 dólares que recibían en promedio agricultores de países como Noruega, Suecia y Suiza. De igual forma, el ESP por hectárea de tierra agrícola ascendió a 36 dólares americanos en promedio entre 1979 y 1981, cantidad muy inferior a los 1,000 dólares americanos que otorgaban países como Japón, Noruega y Suiza. Tan sólo Japón destinó 4,766 dólares por hectárea agrícola en promedio, sin embargo, en este indicador mucho tiene que ver el tamaño promedio de las unidades de producción en dichos países.

En cuanto a las formas y niveles de los apoyos al sector agropecuario, estos se centraron fundamentalmente en las actividades pecuarias –al ser estas las de mayor peso dentro del sector agropecuario– para compensar los crecientes costos relativos impuestos a los ganaderos por la protección a la industria manufacturera. Así, el ESP destinado a la ganadería creció rápidamente de 12 a 46 por ciento del valor total de la producción pecuaria, entre 1980 y 1984, es decir, por encima del promedio para el sector. Entre los productos pecuarios con el más alto nivel de subsidios destacaban la carne de ave, huevo, carne de porcino, carne de ovino, la leche y la lana. Del total de los subsidios, un 72 por ciento se destinaba como apoyo a los precios, 8 por ciento a la tasa interés, 4 por ciento en concesiones de impuestos, 3 por ciento en recursos para la investigación y extensión, 3 por ciento para actividades de inspección y vigilancia, y 2 por ciento en fertilizantes. Lo que da una idea de las fuertes distorsiones en los precios agrícolas internos que prevalecían antes de la reforma económica.

En 1983, finalmente el gobierno aceptó que el costo fiscal de los apoyos otorgados para estimular la producción agropecuaria durante las últimas dos décadas era insostenible, ante la disminución de los precios mundiales de algunos productos agrícolas y el creciente desequilibrio de las finanzas internas. Además, a pesar del apoyo recibido, la

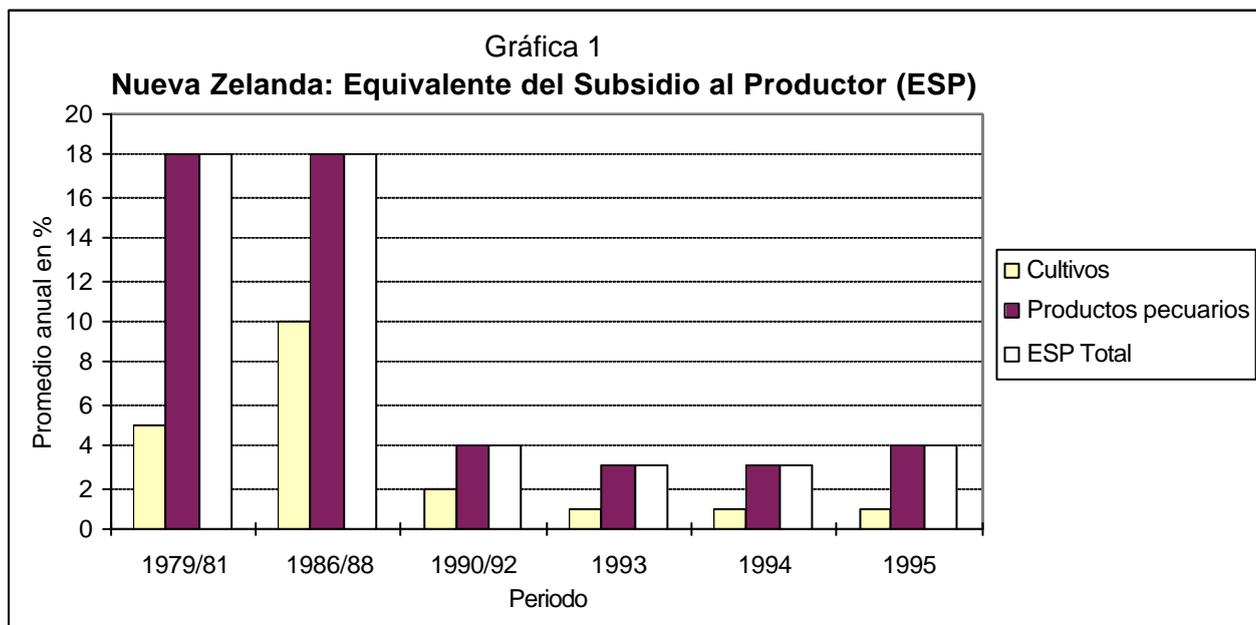
situación de los exportadores de Nueva Zelanda había empeorado como resultado de las condiciones desfavorables de los mercados internacionales, en gran parte debido a que las políticas proteccionistas adoptadas por sus principales socios comerciales no correspondía con la apertura comercial emprendida por este país. La situación se complicó por el hecho de que la ayuda ofrecida al sector agropecuario, aunque se consideraba muy alta, fue insuficiente para estimular el crecimiento de las exportaciones agropecuarias, especialmente de los productos pecuarios que constituían la base del sector primario de Nueva Zelanda, debido al impuesto implícito que la industria generaba a la agricultura por la protección de las manufacturas, entre otros factores.

La liberalización del sector agropecuario de Nueva Zelanda

No obstante que el Partido Laboral había propuesto antes de las elecciones no afectar los programas de subsidios y apoyos a la agricultura si llegaba a triunfar en los comicios, una vez que ascendió al poder en 1984, dentro del programa de reforma

económica, se anunció la eliminación de los subsidios en general y cambios en el sistema impositivo, además de la desaparición de otras concesiones especiales que habían disfrutado los agricultores. El costo fiscal de las transferencias al sector agropecuario para mantener la producción, asimismo para enfrentar los declinantes términos de intercambio y los altos costos de los insumos provocados por la regulación y la protección manufacturera, se había vuelto insostenible para el gobierno.

Cabe señalar que la desregulación del sector agropecuario inició en 1984, se intensificó en 1985 y fue completada en 1988, lo cual refleja la rapidez y severidad de este proceso. Sobre este aspecto, vale la pena subrayar que se consideró que la reforma económica en general y la liberalización de la agricultura en particular deberían aplicarse rápidamente para reducir los costos del ajuste, evitar el reagrupamiento de grupos de interés para inhibir los cambios y no dar tiempo a los políticos de retractarse con respecto a las medidas adoptadas. Las mayores reformas dentro del sector fueron introducidas con la eliminación de los



Fuente : OECD, Agricultural Policies, Markets and Trade in OECD Countries, Monitoring and Evaluation 1996, Main Report, France, 1996.

esquemas de Precios Mínimos Suplementarios y de los fondos de bajo costo para las Juntas de Productores. Con ello, la proporción del ESP, que había aumentado de 15 a 35 por ciento entre 1980 y 1983, disminuyó a 18 por ciento a fines de 1984, elevándose posteriormente a 30 por ciento en 1986, para ubicarse finalmente en 4 por ciento en 1995. (Gráfica 1)

El aumento observado en la ayuda al sector agropecuario en 1986, tiene su explicación en la decisión del gobierno de introducir esquemas de apoyo para facilitar el proceso de ajuste, destinados especialmente a aquellas unidades agrícolas marginales y poco viables que quedaron desprotegidas con la liberalización del sector. Entre las medidas de apoyo destaca el Programa Especial de Ayuda a Agricultores, que operó en el periodo 1986-1989, con el cual los granjeros y sus familias estuvieron recibiendo subsidios al ingreso de los productores, algo semejante al PROCAMPO de México. Otra de las medidas de apoyo que se dieron en el periodo de aplicación de la reforma, fue un esquema de descuentos de deuda a través del Banco Rural de Nueva Zelanda, lo que le permitió a muchos granjeros reestructurar o incluso cancelar su deuda. Como resultado, alrededor del 20 por ciento del total de la deuda del sector quedaría cancelada.

Si bien es cierto que con este tipo de apoyos el gobierno no dejaba totalmente desprotegido al sector agropecuario, sobre todo a los productores de menores ingresos, para la gran mayoría de los productores y consumidores el rápido recorte de los subsidios fue una medida que se reflejó directamente en su economía familiar. Estas reformas fueron importantes más allá de su significado para la economía de Nueva Zelanda, puesto que el país -como ningún otro en el mundo industrializado- había realizado amplios cambios en la política económica, del tipo que los economistas frecuentemente están inclinados a recomendar, pero que son considerados políticamente poco apropiados.

Efectos de la liberalización agrícola de Nueva Zelanda

Como resultado de la liberalización, se produjeron importantes cambios en la estructura productiva de las actividades agrícolas de Nueva Zelanda, proceso en el que mucho tuvo que ver la capacidad de respuesta de los agricultores, observándose por un lado una creciente especialización productiva en los cultivos de frutas y hortalizas, ante la pérdida de rentabilidad de las tradicionales actividades pecuarias. Por otro lado, se obtuvieron importantes aumentos en la productividad y competitividad de las actividades agropecuarias en general. Cabe señalar que si bien no hubo una caída significativa en el ingreso real de los agricultores con el retiro de los apoyos y subsidios del gobierno, éste fue disminuyendo paulatinamente.

De manera adicional, se consolidó la estrategia comercial iniciada desde mediados de los setenta, orientada hacia la diversificación tanto en el destino como en la base de las exportaciones, especialmente de productos agrícolas. Esto ha permitido que la agricultura de Nueva Zelanda continúe orientada en su mayor parte hacia el exterior y que los productores se hayan adaptado al nuevo ambiente desregulado y a las nuevas condiciones del mercado y, lo más trascendental, han aprendido a enfrentar los precios internacionales y a competir mejor en los mercados externos.

Otro de los logros más importantes que vale la pena destacar del sector agropecuario exportador de Nueva Zelanda, es que durante las últimas dos décadas ha presentado una balanza comercial superavitaria en su intercambio con el exterior. Aspecto que se ha visto fortalecido durante los noventa, si se toma en cuenta que el superávit comercial agropecuario creció un 70 por ciento, al pasar de 3 a 5 mil millones de dólares entre 1984 y 1995, lo que da una idea de la eficiencia y competitividad lograda en el sector con el programa de liberalización.

Es importante subrayar que los cambios experimentados en el sector agropecuario se deben principalmente a las modificaciones en la política macroeconómica y, en última instancia, a los cambios realizados en la política agrícola en particular. El problema radica en que, como algunos analistas reconocen, es muy difícil tratar de separar totalmente los efectos de una y de otra dada su estrecha interrelación. De lo que no hay duda, es que las políticas agrícolas implementadas en Nueva Zelanda a partir de 1984, han vuelto al sector agropecuario más sensible y más vulnerable a los cambios en las principales variables macroeconómicas, especialmente las tasas de interés y el tipo de cambio, pero al mismo tiempo lo han convertido en uno más eficiente y competitivo con respecto al modelo anterior, en virtud de que actualmente el sector aporta el 7 por ciento del PIB total, absorbe sólo el 10 por ciento del empleo total y participa con el 60 por ciento de las exportaciones totales.

Dadas las peculiares características de la economía de Nueva Zelanda -una pequeña economía abierta, basada en la agricultura y orientada al exterior- y de su reforma económica, especialmente en el sector agrícola, que fue instrumentada de manera unilateral después de un periodo de fuerte intervención gubernamental, es posible extraer una serie de lecciones que pueden ser de utilidad para el análisis de la liberalización agrícola de otros países como México, entre ellas:

- En Nueva Zelanda existían antecedentes de una paulatina liberalización comercial previa al programa de reforma económica, que consistió en la sustitución de licencias de importación por aranceles, la cual estuvo acompañada de diversos mecanismos de fomento a la producción interna.
- La liberalización del sector agropecuario de Nueva Zelanda estuvo estrechamente asociada al programa macroeconómico, asignándole un papel a la agricultura de generadora de divisas para apoyar la

balanza de pagos y simultáneamente permitir la disminución del gasto público, al reducirse las transferencias públicas al sector.

- La aplicación de la reforma económica y la liberalización de la agricultura, se dieron en un periodo de crecimiento de la producción agropecuaria impulsada por el gobierno.
- Los primeros efectos de la liberalización del sector fueron el estancamiento de la producción y el desempleo, dada la falta de dinamismo de la economía para absorber la fuerza de trabajo liberada inicialmente por la agricultura. Posteriormente, mejoraría de manera progresiva la capacidad de absorción de otras actividades productivas para incorporar la mano de obra agrícola desplazada.
- En el caso de Nueva Zelanda, la estrategia comercial se orientó hacia la diversificación tanto en el destino como en la base de las exportaciones agrícolas después de la liberalización. Este proceso le ha dado una mayor estabilidad al crecimiento de la economía.
- A pesar de que el gobierno de Nueva Zelanda mantuvo su política económica orientada hacia el mercado, no fue totalmente neutral con respecto a la eliminación de los apoyos a las actividades económicas. No obstante los apoyos otorgados durante el proceso de ajuste, el sector agropecuario sufrió una desprotección mucho más rápida que otros sectores, lo que al final dio como resultado que los costos del ajuste fueran relativamente mayores para la agricultura.
- Desde cualquier perspectiva, la liberalización agrícola es más factible si los demás sectores económicos son liberalizados al mismo tiempo y en la misma intensidad, esto permitiría una distribución de los costos del ajuste en forma más equitativa.
- Los efectos del ajuste en la agricultura, además de que fueron dolorosos para los neozelandeses, se prolongaron más

tiempo del esperado. No obstante, los agricultores actuaron rápidamente para recuperar la rentabilidad de sus unidades de producción, mostrando capacidad y habilidad para adaptarse al nuevo ambiente desregulado, como consecuencia del retiro del gobierno de las actividades económicas.

- El ajuste en la agricultura de Nueva Zelanda se caracterizó por cambios en la composición del empleo agrícola, pero no hubo un éxodo masivo de mano de obra, por lo que el número de agricultores no disminuyó significativamente.
- La eficiencia en el uso de los recursos en el sector agropecuario puede mejorar con la liberalización, en la medida en que los productores aumenten la productividad y compitan en los mercados mundiales. En Nueva Zelanda, los recursos en general están reorientándose hacia aquellas actividades con mayores ventajas

comparativas, generándose en consecuencia una especialización en la producción agrícola.

Fuentes: Jacobsen, Verónica, Scobie, Grant M., and Duncan, Alex, *Statutory Intervention in Agricultural Marketing, A New Zealand Perspective, World Bank Technical Paper Number 283*, Washington, D.C.; OECD, *Agricultural Policies, Markets and Trade in OECD Countries, Monitoring and Evaluation, Main Report, France, 1996*; Sandrey, Ron A., and Scobie, Grant M., *American Journal of Agricultural Economics, Vol. 76, December 1994, U.S.A.*; OECD, *Farm Employment and Economic Adjustment in OECD Countries, France 1994*; Johnston, Warren E., and Frengley, Gerard, *American Journal of Agricultural Economics, Vol. 76, December 1994, U.S.A.*; Rae, Allan, *Agricultural Can Survive Unilateral Reforms: Lessons from Down Under, Filipinas, 1996.* <>>

La política lechera en Nueva Zelanda

Por Ramón Robledo

La industria de la leche de Nueva Zelanda es una de las más competitivas en el mundo, tanto por la calidad de sus productos como por sus precios. La liberalización comercial, la privatización y la supresión de regulaciones internas han transformado la economía de Nueva Zelanda, que era una de las más protegidas y reguladas, en una de las más orientadas al mercado y abiertas al mundo. Con la reforma económica general, que comenzó en 1984, se decretó la eliminación de todas las políticas de apoyo al sector agropecuario, teniendo un mayor impacto sobre las actividades pecuarias y de manera particular sobre la industria de la leche, en vista de la alta intervención del gobierno sobre la misma.

Los controles y la penetrante regulación que corresponden a la ley de

leche de 1944, están siendo eliminados. En aquellos años, la ley reconocía la naturaleza especial de esta industria y tuvo como objetivo principal, asegurar la oferta y una alta calidad de la leche durante todo el año a un precio estable. El primer control impuesto fue un sistema de cuotas de producción y controles de precios los cuales aseguraban que los consumidores pagaran un precio máximo por este tipo de leche, mediante la fijación de precios de las ventas al por menor. Posteriormente se estableció un sistema donde el subsidio al precio del consumidor fue eliminado paulatinamente en los setenta. Si embargo, desde 1987, esta industria ha sido desregulada y los controles de precios han sido gradualmente eliminados.

Actualmente, el Equivalente del Subsidio al Productor¹, (PSE siglas en inglés)