

Intervenciones en el mercado de la carne

■ Hay un marcado conflicto de intereses entre los integrantes de la cadena de la carne vacuna (desde el sector productivo hasta el frigorífico) y el gobierno, que fundamenta sus intervenciones en la defensa de los sectores de menor poder adquisitivo.

■ El “control de precios” es uno de los instrumentos del sector público donde el aumento en el valor del novillo de Liniers y su consecuente traslado a los cortes populares de carne vacuna y luego al IPC, determinó la continua intervención estatal desde mediados del año pasado.

■ El cuello de botella en la producción de carne vacuna tiene dos factores principales que lo explican: la imposibilidad natural, por su ciclo biológico, de incrementar sustancialmente la oferta en el corto plazo y la inexistencia de una política ganadera nacional.

En los últimos meses, las continuas intervenciones a las que se vio sometido el mercado de la carne vacuna, generaron distorsiones en todos los eslabones que componen la cadena de valor del sector y redistribuciones entre los integrantes de la economía. El complejo escenario al que se enfrenta el sector, las medidas implementadas por el sector público, el impacto a nivel regional y los efectos redistributivos que generan las regulaciones públicas, serán materia de análisis del presente estudio.

Ante el actual marco de situación macroeconómica, donde a partir del año pasado parece haber comenzado una aceleración en el nivel general de precios, el control de la inflación pasó a ser uno de los objetivos prioritarios del sector público, y teniendo en cuenta que la carne vacuna es el producto con mayor ponderación en el índice de precios, este mercado se convierte en “el” sector estratégico a controlar. Es sólo a partir de este razonamiento, que se encuentra una explicación a la desproporcionada cantidad de reglamentaciones que implementó el estado, intentando regular de esta manera, un sector caracterizado por la gran atomización en sus integrantes, tanto del lado de la oferta como de la demanda.

En estos momentos, el escenario está planteado en un marcado conflicto de intereses, entre los integrantes de la cadena de la carne vacuna (desde el sector productivo hasta el sector frigorífico) y el gobierno, que fundamenta su conducta intervencionista, en la defensa de los sectores de menor poder adquisitivo.

Dado que la carne vacuna es el producto con mayor ponderación en el índice de precios, este mercado se convierte en “el” sector estratégico a controlar.

Marco general

El cuello de botella en el que se encuentra hoy la producción de carne vacuna, tiene dos factores fundamentales que lo explican. La imposibilidad natural (por su ciclo biológico), de incrementar sustancialmente la oferta en el corto plazo y la inexistencia de una política ganadera nacional. A pesar de este escenario, y empujado por el incremento en la rentabilidad del sector y las perspectivas, en los últimos cuatro años la producción de carne se ha incrementado, aunque de manera insuficiente.

Desde el lado de la demanda, tanto interna como externa, el mercado presenta una fuerte presión, razón por la cual las cotizaciones de hacienda en pie han verificado un aumento superior al nivel de inflación en el último año. Este incremento en el valor promedio del novillo

Oferta y demanda de carne vacuna			
Período	Producción de carne (mill tn res c/hueso)	Exportaciones (miles tn res c/hueso)	Consumo Interno (mill tn res c/hueso)
2002	2,5	350	2,15
2003	2,6	370	2,23
2004	3	590	2,41
2005	3,1	760	2,34
Var absoluta (miles tn) 2004/2005	100	170	-70
Var % 2004/2005	3%	29%	-3%

de Liniers se trasladó al valor de la carne al consumidor en un porcentaje aún mayor al registrado en ese mercado concentrador.

El insuficiente aumento de la oferta de carne en el año 2005, del 3%, junto con el importante incremento de las exportaciones, que en valores absolutos supera la mayor producción de carne del último período, sumaron más presión en un mercado que desde la salida de la convertibilidad se mantiene sostenido en cuanto a las cotizaciones. Esto produjo que retroceda levemente el consumo interno, a pesar de la mayor oferta en el mercado interno.

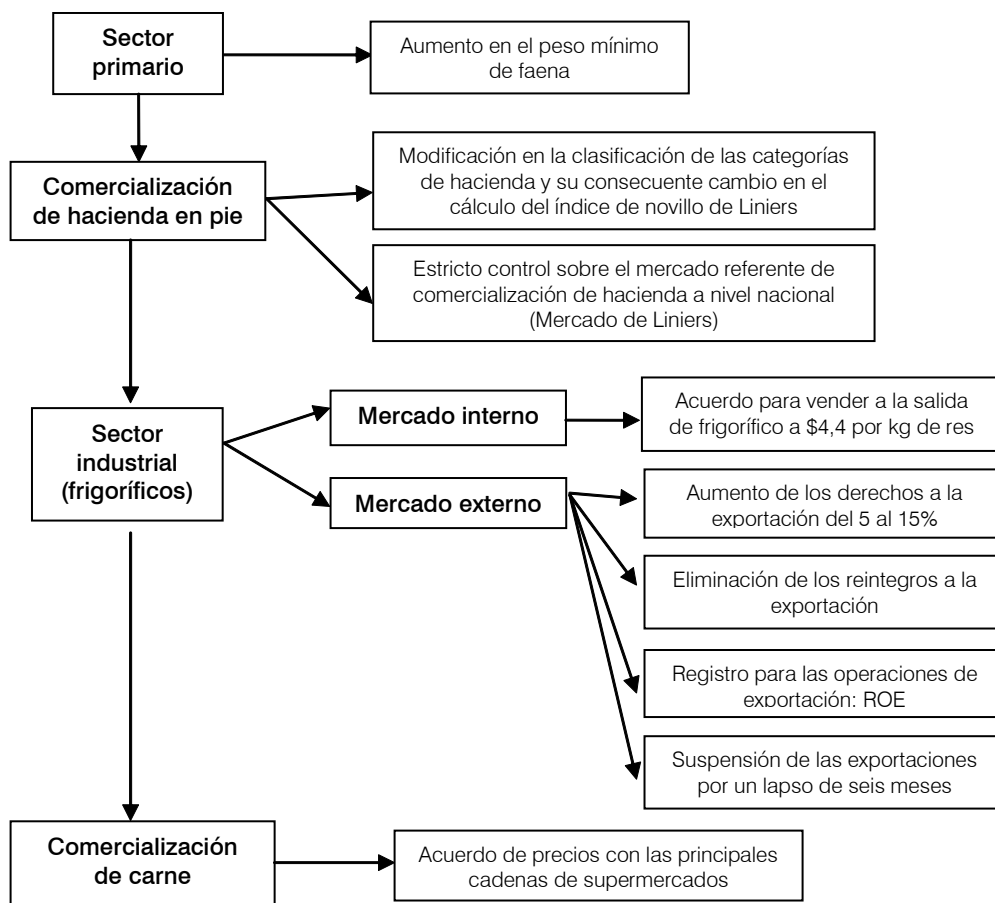
Año	IPC nivel general	Variación precios corrientes por kilo de los 6 cortes de carne vacuna más populares	Variación precio promedio del novillo Liniers
2002	41%	80%	219%
2003	3,7%	-2%	-7%
2004	6,1%	12%	4%
2005	12,3%	28%	21%

El sector público, ante el cuadro de aceleración en las cotizaciones, comenzó a implementar medidas que afectaron a todos los componentes de la cadena de la carne, sin excepción.

El sector público, ante esta situación de aceleración en las cotizaciones, comenzó a implementar medidas que afectaron a todos los componentes de la cadena de la carne, sin excepción. Desde el sector primario, aumentando el peso mínimo de faena para incrementar la oferta de carne, hasta el sector que comercializa el producto final, en el mercado interno y externo. Todas estas modificaciones en las reglas de juego distorsionaron la libre competencia entre oferta y demanda que identificó al mercado de la carne históricamente. Hoy este escenario se ve significativamente modificado ante la implementación de las políticas mencionadas. La importante participación de la carne vacuna en el cálculo del índice de precios al consumidor, parecería ser el factor que provocó esta abrupta intervención del estado, pretendiendo de esta manera controlar el nivel de precios. La carne vacuna participa en el índice de precios al consumidor con un 4,5%, por lo que un aumento del 10% de la carne determina el 0,45% de aumento en el nivel de inflación. Esta circunstancia, la convierte en el producto con mayor ponderación en el índice y en esto se sustenta la preocupación del poder ejecutivo por la evolución del precio de la carne.

En un escenario donde el "control de precios" es uno de los instrumentos del sector público, el aumento en el valor del novillo de Liniers y su consecuente traslado a los cortes populares de carne vacuna y luego al IPC, determinó la continua intervención estatal en el sector desde mediados del año pasado.

Intervenciones en la cadena de la carne



Ante la ineficacia de las medidas implementadas durante el año 2005, el gobierno optó por una medida extrema, suspendiendo las exportaciones por un periodo de tiempo, con el objeto de aumentar la oferta en el mercado interno e intentar controlar el nivel de precios.

Características del mercado de la carne

La actividad ganadera en nuestro país, se caracterizó históricamente, por la existencia de ciclos ganaderos de retención o liquidación de stock. El ciclo ganadero existe porque la hacienda vacuna es al mismo tiempo un bien de capital y un bien de consumo. Cualquier cambio en las condiciones económicas que altere los planes de producción futura, determina un movimiento en sentido inverso de la oferta de ganado en el corto plazo. Si se desea aumentar la oferta porque existen buenas perspectivas en el precio de la carne, eso se traducirá inmediatamente en una reducción de la oferta presente (retención). Si por el contrario las condiciones económicas aparecen como desfavorables, al productor no le interesa aumentar el número de sus existencias ganaderas, sino que por el contrario desea achicar su escala de producción, el efecto inmediato que se verá en el mercado es un aumento de la oferta (liquidación).

Dadas las características de la producción pecuaria, se hace imposible incrementar la oferta para que se equilibre con la demanda de manera instantánea. El aumento que experimentó el precio del novillo en el Mercado de Liniers desde el año 2002, fue superior al 230%, mientras que la carne al consumidor lo hizo cerca de un 120%, sin que esta situación repercuta en el consumo de carne a nivel país. La Argentina es un país donde mayores salarios se traducen en una mayor demanda de carne como consecuencia de los hábitos de consumo de la población. En este contexto, emparentado con el alza en el nivel general de precios que se verificó en el último año, la intervención del estado, determinó el replanteo de la ganadería, en todos los eslabones de la cadena de la carne.

En los últimos tres años parece haberse revertido la tendencia declinante del stock ganadero observada durante las últimas tres décadas a nivel nacional.

Los últimos treinta años de la ganadería argentina, se caracterizaron por reflejar fluctuaciones en el stock ganadero, pero determinando una clara tendencia decreciente en el mismo. En los últimos tres años esta tendencia parece haberse revertido a nivel nacional, aunque para verificar este cambio, habría que esperar un período de tiempo más prolongado, para comprobar si este proceso, no representa solo la parte ascendente de los ciclos ganaderos, que caracterizaron a las últimas tres décadas del sector. A la par de este crecimiento en el stock ganadero, se reflejó un incremento en la producción de carne a nivel nacional. Pero a pesar de estos mayores niveles de producción, la demanda continúa en niveles sostenidos, tanto interna como externamente, producto de diversas condiciones que se combinan para que esto suceda. Entre las condiciones internas que más favorecieron a este sector, se destacan, el aumento de la masa salarial y la arraigada cultura en el consumo de carne vacuna que existe en el país. En el último año, mientras el índice de precios general tuvo una variación positiva del 12,3% a nivel nacional, el aumento de precios corrientes por kilo, de los seis cortes de carne de mayor demanda, superó el 28%. En el presente año, la variación en el IPC acumula un alza del 1,7% (enero y febrero), mientras que la variación del precio promedio del novillo de Liniers (principal referente de precios en el sector), fue superior al 20%, acumulado hasta los primeros días de marzo. A partir de esta situación el sector público, determinó un punto de inflexión en la actividad, suspendiendo la exportación de carne vacuna por seis meses.

A nivel internacional, el comercio, ha verificado un cambio en el liderazgo del mercado de la carne vacuna, con un claro predominio de la región sudamericana, encabezado por Brasil y seguido, en un segundo lugar por Argentina y Uruguay. Aspectos sanitarios a nivel mundial, cambios en las políticas de subsidios en Europa (PAC), liquidación de stocks en otras partes del mundo y mejoras en el poder adquisitivo de la población mundial, determinaron un escenario muy demandante de carne vacuna, para esta parte del planeta.

La actualidad refleja que el punto en el que se encuentra hoy el sector no es estable, producto de la presión alcista que ejerce la demanda agregada sobre el precio, al mismo tiempo, la incertidumbre que genera la riesgosa situación sanitaria (aftosa) en la que se encuentra la región y la continua modificación de reglas de juego, determinan otros factores de inestabilidad en el mercado de la carne, en este caso ejerciendo una presión bajista sobre la variable precio.

Efectos redistributivos e incentivos

En base a la gran cantidad de medidas adoptadas por el gobierno, su acción se focaliza principalmente en el exportador, intentando atenuar el componente externo de la demanda, bajando el nivel agregado de la misma.

Debido a la intención del gobierno de evitar el incremento en el precio, como no puede actuar sobre la oferta inmediatamente, toma medidas vinculadas con acuerdos de precios, incremento en los derechos de exportación y en el extremo, suspende las exportaciones de carne vacuna por seis meses. Esta última medida es una redistribución de ingresos desde los sectores

La acción del gobierno se focaliza principalmente en el sector exportador, intentando atenuar el componente externo de la demanda.

exportadores a los sectores no exportadores. Esa pérdida de rentabilidad del sector exportador será apropiada por otros sectores y no necesariamente se traducirá en una disminución de precios. Es una medida con serias implicancias sobre actividades exportadoras y que probablemente no consiga su objetivo.

Como consecuencia de esta medida, en el corto plazo, aproximadamente unas 600 mil toneladas de carne vacuna que anteriormente se destinaban al sector externo se volcarán al mercado interno, de acuerdo con las estimaciones oficiales. Esto determinaría una suba del orden del 25% en la oferta de carne respecto a lo consumido a nivel país el último año. El interrogante, de ahora en más, se vincula con el nuevo equilibrio en el que se estabilizará el precio de la carne en el mercado doméstico, después de los bruscos cambios que se generarán en toda la cadena de la carne vacuna. No puede asegurarse cuál será el impacto efectivo sobre el precio al consumidor y, por ende, sobre el nivel de inflación.

La prohibición de las exportaciones tendría que bajar los precios a mediano plazo, salvo que la oferta se reduzca. Esta reducción podría producirse si:

- hay retención de vientres, cosa que no parece muy probable dado que las intervenciones estatales bajan las expectativas de invertir en el sector, por lo que quien tiene la alternativa de soja y pensaba invertir en vacas -por ejemplo, reteniéndolas- es muy probable que las vuelque al mercado
- se "acelera" la terminación de novillos: si alguien pensaba llegar a novillos pesados tratará de engordarlos antes porque el mercado de consumo quiere preferentemente animales livianos; por lo tanto, la producción total de carne bajaría.

Todas estas reacciones "llevan tiempo" y hay que ver cómo juega el plazo de 180 días. ¿Los ganaderos van a pensar que la suspensión es temporaria o que el mercado seguirá intervenido por lo menos hasta las próximas elecciones presidenciales?

Las empresas exportadoras tienen compromisos externos asumidos que no podrán cumplir como consecuencia de la prohibición, lo cual deteriora su imagen comercial y su trayectoria. La inserción en el mercado internacional de carne no es una tarea menor y las empresas llevan invertido en ello gran cantidad de recursos económicos y tiempo. Retomar las posiciones una vez que se levante la prohibición puede ser complicado. Estas empresas deberán reorientar sus ventas hacia el mercado interno. La posibilidad que éstas tengan de hacerlo, dependerá de diversos factores, entre ellos, el precio del novillo en el mercado una vez concluidos los ajustes, el precio de la carne al consumidor que convalide la población después de este aumento en la oferta, y de la capacidad que tengan los exportadores de mantenerse operativos sobre su punto de equilibrio frente a los nuevos márgenes de rentabilidad. Esta situación pone de relieve un tercer aspecto que es el impacto sobre el empleo, que involucra aproximadamente a 10 mil empleados (impacto en el factor empleo).

En el sector primario se podría iniciar un ciclo de liquidación, consecuencia directa de los desincentivos a la producción ganadera, generados por la medida analizada. Como consecuencia de ello cabe esperar una disminución en la cantidad de hectáreas dedicadas a la ganadería y un aumento en la cantidad de hectáreas agrícolas, dependiendo de la aptitud de las mismas. Este camino es contraproducente a mediano plazo, porque frena la inversión y por lo tanto limita la capacidad de aumentar la oferta del producto.

Existen también otras implicancias de orden más general. La oferta de carne vacuna argentina se mantendrá en niveles bajos debido a los desincentivos a la producción ganadera que generan medidas de esta índole. Esto significa que Argentina pierde la oportunidad de mejorar su participación en el mercado internacional de carnes. Procurar el objetivo de corto plazo

Como consecuencia de la medida de suspensión de exportaciones, en el corto plazo, aproximadamente unas 600 mil toneladas de carne vacuna que anteriormente se destinaban al sector externo se volcarán al mercado interno.

En el sector primario se podría iniciar un ciclo de liquidación, consecuencia directa de los desincentivos a la producción ganadera.

(mantener precio interno en determinado nivel) lleva a un deterioro en la evolución de largo plazo. Hay un efecto muy importante sobre "reglas de juego": compromisos asumidos (tanto de exportadores, como de productores que fueron orientando su explotación y sus inversiones para producir novillos de exportación). Esto tiene como consecuencia un aumento del "riesgo" de invertir en ganadería y una baja de la inversión. Llama la atención la "miopía" de la decisión: apunta al cortísimo plazo pero no hay ninguna previsión para el futuro. ¿Por qué razones las causas que motivaron la medida actual desaparecerán dentro de 180 días?

Adicionalmente, la evolución del índice de inflación se ha visto influenciada por numerosos productos, es decir que no responde exclusivamente a incrementos en el precio de la carne vacuna. Los sucesivos intentos del gobierno por mantener acuerdos de precios con diferentes sectores avalan este hecho. Aún cuando se lograra contener el precio de la carne de algún modo, al menos transitoriamente ¿Cuál será el próximo sector afectado por alguna medida como esta? Medidas de este tipo, con efectos redistributivos entre distintos sectores de la economía, incentivan a los diferentes grupos de interés a realizar acciones para obtener beneficios propios. La medida implica una fuerte redistribución del ingreso que perjudica al interior del país (incluso a Bahía Blanca, aunque la dirigencia política no lo advierta o lo manifieste) y beneficia a la ciudad de Buenos Aires y su actual área de influencia. Desde el punto de vista de la equidad, es cierto que la redistribución favorece a personas de ingresos bajos, pero también a los consumidores de carne de alta calidad que son sectores de ingresos elevados (incluso superiores a la media de los ganaderos perjudicados por la medida).

Cabe hacer una consideración con respecto al concepto de inflación y al rol que juegan los precios en las elecciones de los consumidores. La tendencia ascendente del precio, por encima del índice general de inflación, revela un exceso de demanda sobre la oferta. El empeñamiento por contener el precio de un producto escaso, y que por lo tanto tiende a un ritmo de aumento mayor al del resto de los precios (aumenta su precio relativo), puede generar confusiones en la población. Aunque el precio de la carne genere aumentos importantes en el índice de inflación, representa un problema distinto. El consumo de un producto depende de su precio relativo, es decir en comparación con el precio de otros bienes, en tanto que la inflación mide los cambios en el precio absoluto de todos los bienes, simplificando el cálculo a través de una canasta de consumo representativa. Si frente a un aumento en el precio de la carne vacuna el consumidor logra readecuar su consumo sustituyéndola por otros alimentos, habrá eludido el aumento de la carne y no necesariamente deberá resignar el consumo de otros bienes.

La tendencia ascendente del precio, por encima del índice general de inflación, revela un exceso de demanda sobre la oferta.

El aumento del precio "relativo" de la carne refleja escasez del producto. Los intentos de establecer controles, además de resultar inefectivos agudizan el problema de la disponibilidad de oferta a largo plazo. Hubiera sido más efectivo no generar interferencias en el mercado de la carne, relativizar el impacto del precio de la carne vacuna sobre la inflación, explicando a la población que se trata de un ajuste de precios relativos que puede requerir modificar hábitos de consumo si no se quiere resignar calidad de vida a través de la reducción del gasto en otros bienes. El problema es decidir quién se hace cargo de transmitir la "mala noticia". Por supuesto, conociendo los hábitos de consumo argentinos, la mayoría preferiría consumir más carne vacuna. Para ello, se debe producir más y aumentar los ingresos reales de la población.

Si el objetivo del gobierno es aliviar el problema de los sectores de menores ingresos se podría implementar un subsidio direccionado a los cortes de consumo popular o eliminar los impuestos (IVA, ingresos brutos) que gravan el consumo de carne.

Desde el punto de vista de la eficiencia es una medida que genera una pérdida neta de bienestar para la sociedad, como consecuencia de la modificación de precios relativos que introduce entre los productos sujetos a la prohibición y los que no lo están. La pérdida de ingresos del sector exportador refleja esta situación. Esto tiene impacto sobre el precio interno

de los productos. Cuando existen variaciones de precios relativos se afecta la asignación de recursos de la economía al modificarse las señales que dirigen los recursos (los precios) por cuestiones prohibitivas (como la analizada) y no por motivos económicos.

Impacto a nivel regional

Si se supone que el objetivo del gobierno es retrotraer los valores de la hacienda entre un 10 y un 20%, para que luego se traslade esta disminución al valor de la carne al consumidor, se puede estimar el impacto que se verificaría a nivel regional, en caso que se verifique esta caída, tanto en lo referido al valor del stock de capital hacienda, como a la pérdida de ingresos anualizados que tendrían los productores

El stock bovino regional¹ se acerca a las 2,5 millones de cabezas. En función de la participación de cada categoría en el rodeo y asignándole un valor corriente estimado por cabeza, se estimó un valor del stock de capital hacienda en la región cercano a los \$1600 millones a valores corrientes.

A partir de esto, se puede afirmar que una caída en el valor de la hacienda en un rango del 10 al 20%, determinaría una pérdida entre los \$160 y los \$320 millones, es decir el sector primario se descapitalizaría en esa magnitud. Si se compara, este valor, con lo aportado por el polo petroquímico a la economía de la ciudad, que ronda los \$175 millones anuales y con el presupuesto anual de la Municipalidad de Bahía Blanca, cercano a los \$130 millones, se puede comprobar la magnitud del impacto para los productores pecuarios de la región.

En términos de ingreso periódico anualizado, los productores dejarían de percibir, en función de lo comercializado en el año 2005², (bajo los mismos supuestos anteriores) una cifra que iría de los \$75 millones a los \$150 millones anuales. Esto representa en términos de hacienda entre 115 mil y 230 mil animales (en base a los supuestos anteriores).

De todo lo anterior se desprende que por un lado el sector que se perjudicaría sería el primario y el que se beneficiaría sería el de los consumidores, siempre y cuando el traslado sea proporcional a la caída del valor de la hacienda al resto de los eslabones de la cadena. La historia reciente del sector refleja que este acomodamiento en el sector no se produjo y quienes terminaron soportando la carga de este tipo de medidas fueron los consumidores.

El interrogante se plantea de ahora en más, en la eficacia que tendrá esta medida para el sector público, en un momento en el que la demanda interna de carne vacuna, a la luz de las estadísticas, parecería desabastecida. Este escenario en donde al gobierno le quedan muy pocos instrumentos por utilizar para lograr su objetivo, traza un horizonte oscuro en un sector donde los variados intentos de regulación no tuvieron los efectos deseados.

Comentarios finales

Uno de los argumentos que sobresalen del análisis del mercado de la carne en la actualidad, tiene que ver con que difícilmente este sector tenga posibilidades de expandirse, teniendo en cuenta las distorsiones internas a las que se tiene que enfrentar. Los desincentivos a la inversión que se generan en el sector y la inestabilidad en las "reglas de juego", anticipan un contexto complejo, en un sector que enfrenta una inmejorable situación desde el punto de vista de la demanda tanto interna como externa.

¹ La región comprende 10 partidos del sudoeste de la provincia de Buenos Aires: Bahía Blanca, Coronel Rosales, Coronel Pringles, Coronel Suárez, Puan, Coronel Dorrego, Patagones, Villarino, Tornquist y Saavedra.

²Indicadores de Actividad Económica n° 83 – noviembre 2005.

El costo que está soportando el sector ganadero, como consecuencia de las políticas aplicadas por el sector público para mantener el nivel de precios, (objetivo válido pero equivocado en los mecanismos), es muy alto. Las medidas oficiales no van a la raíz del problema y el consumo de carne no cede. El estancado stock ganadero, décadas de desinversión en la actividad y de inexistencia de políticas orientadas hacia la ganadería, determinan la necesidad de tiempo para solucionar este problema, factor que genera costos políticos no dispuestos a soportar por las autoridades actuales.

Sumado a esto, la credibilidad del gobierno ante esta situación de intervencionismo constante se deteriora de manera considerable ante el resto del mundo. La carne es probablemente el producto emblemático de la Argentina en el exterior por lo que el efecto negativo sobre la imagen internacional de nuestro país se multiplica.

La suspensión de las exportaciones por 180 días determinará costos en el mediano plazo, para la industria, los productores, los consumidores e incluso para el gobierno mismo. El sector industrial puede quedar limitado a unos pocos actores (situación que se verifica en Brasil), producto de la salida de los que sufran el mayor impacto y de los que no obtengan la rentabilidad esperada. Por el lado de los productores, la posible caída del precio del novillo provocaría pérdida de hectáreas ganaderas, liquidación de stock y caída en la eficiencia del mismo. El gobierno tendrá menores ingresos y difícilmente pueda tener éxito en el control de precios. Los consumidores en el corto plazo tendrán beneficios al mejorar su salario en términos reales como consecuencia del descenso en el precio de la carne, pero en el mediano plazo el efecto de la escasez del producto se presentará nuevamente, se volverá a la situación actual y se habrá perdido el tiempo necesario para incrementar la oferta, que en definitiva representa el foco del problema.

La falta de representatividad política del sector agropecuario se hace evidente en la actual situación que se presenta en el mercado de la carne. El escaso poder de negociación que tiene el "campo", producto de la atomización de sus integrantes, determina una barrera artificial ante las autoridades de turno y pone a todo el sector en una situación de marcada debilidad relativa que se agudiza con el paso del tiempo. ■