

CONSIDERACIONES ACERCA DE LA PROHIBICIÓN DE EXPORTAR CARNE

Lucio Geller
CEMUPRO
17 de marzo, 2006

El miércoles 8 de marzo recién pasado, el Gobierno prohibió las exportaciones de carne por 180 días. La medida fue tomada como reacción a una escalada de precios por kilo vivo que se verificó en las seis jornadas inmediatamente anteriores en el Mercado de Liniers. La variación acumulada en esos seis días fue de 17.4% y 19.3% para el kilo vivo de novillo y novillito, respectivamente (tabla 1).

Para entender lo sucedido, los datos de esa **coyuntura** deben inscribirse en las variaciones de demanda y oferta de **largo y corto plazo** del mercado de la carne que potenciaron sus efectos en la misma dirección: las variaciones se conjugaron para provocar sostenidamente el alza de los precios en Liniers y en las góndolas.¹ Como se verá adelante, operaron adicionalmente en el corto plazo factores externos al país e intervenciones poco felices de la autoridad económica en su afán de regular simultáneamente cantidades y precios. La situación en el mercado alcanzó un nivel conflictivo en los primeros días de marzo que aún sigue sosteniendo posiciones encontradas entre el gobierno y los actores de la cadena de valor, y también entre éstos.

Los precios de la carne en el largo plazo

El mercado de la carne anotó un gran salto en el volumen producido en el año 2004 y un crecimiento moderado en 2005. El salto en volumen correspondió a las oportunidades de negocios que la devaluación del peso y los precios FOB de la carne abrieron a la ganadería; el crecimiento en 2005 ya encontraba que el stock de cabezas de bovinos era una restricción a los aumentos de faena.

La producción total entre los años 2003 y 2005 (que es lo mismo que decir el volumen total de ventas en los mercados interno y externo) creció 17% vis-a-vis un crecimiento de 14% en el número de cabezas faenadas en el mismo período. Esto significa que los ganaderos ya introducían innovaciones dirigidas al engorde de los animales.²

¹ Los estudios de mercado requieren a menudo de la consideración conjunta de tres registros temporales: largo plazo, corto plazo y coyuntura. Las unidades de tiempo son siempre una convención. La unidad de tiempo de largo plazo es un año, y el lapso a registrar es un número de años (preferentemente el número de años que corresponde a un ciclo). La unidad de tiempo de corto plazo es el mes, y el lapso a registrar es un número de meses (preferentemente el número de meses correspondiente a una o dos fases del ciclo). La unidad de tiempo de la coyuntura es el día, y el lapso a registrar es un conjunto de semanas. La tendencia es calculada para cualquier registro con abundantes observaciones temporales a efectos de conocer la dirección y la velocidad promedio de las variaciones.

² 12.532 miles de cabeza fueron faenadas en el país en 2003 y 14.252 en 2005.

El aumento en los volúmenes producidos tuvo a las exportaciones como principal destino. El consumo por habitante estuvo acotado por el alza de los precios. A fines de 2005, las exportaciones habían crecido hasta representar el 25% de la faena total, aproximadamente.

Tabla 1

Años	Producción en miles tt. res	Exportación en miles tt. res	Precios FOB tt. exportada	Consumo aparente en miles tt.res	Consumo per capita (kg)	Precios al consumidor seis cortes (*)
2003	2.664	392,0	1.473	2.272	59,99	6,11
2004	3.024	631,0	1.541	2.393	62,60	6,54
2005	3117	771,4	1.679	2.346	60,79	7.87

(*) Asado, cuadril, bife angosto, carne picada, paleta y nalga.
Fuente: SAGPyA

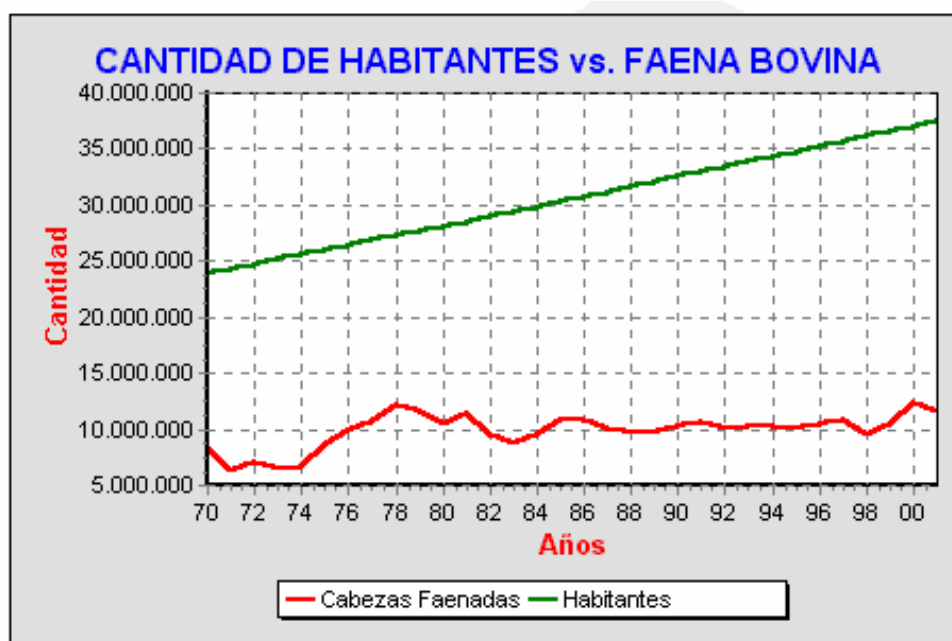
El impacto de los precios FOB sobre los precios al consumidor siempre comienzan en los **precios por kilo vivo** en el Mercado de Liniers. Allí concurren frigoríficos, abastecedores y supermercadistas compitiendo por la cantidad y calidad de cabezas ofrecidas por los ganaderos. Los consignatarios intermedian en operaciones de compraventa.

El Mercado de Liniers es un mercado competitivo y sus transacciones diarias son transmitidas al instante por Internet y los medios de comunicación. La mayoría de las operaciones en Liniers son por remate público y las otras son operaciones de palabra. Otras operaciones de compraventa de ganado ocurren en la tranquera de los establecimientos; ahí negocian ganaderos y compradores tomando como referencia los precios de Liniers de jornadas anteriores y los precios del día que varían a lo largo de la jornada.³

La mayoría de consumidores no tienen la misma transparencia y velocidad de información de los precios en carnicerías o supermercados en el radio de sus domicilios.

Es una convención ampliamente aceptada que es preciso un plan ganadero para que la producción crezca a tasas más elevadas sin comprometer la reducción del consumo interno o de las exportaciones. El stock de bovinos, que ha crecido a una tasa menor que la tasa de crecimiento de la población, es una restricción que debe superarse. Sin embargo, a juzgar por los conductos de Gobierno y actores en el mercado de la carne, no es una verdad de Perogrullo afirmar que las posibilidades de éxito de un plan ganadero son mayores cuando las tendencias en los mercados son favorables, y que esas posibilidades son menores en situaciones de conflicto.

³ Quien esto escribe está abierto a entender como la comunicación electrónica de todas las operaciones de compraventa en tranqueras del país podría agregar más transparencia a las cotizaciones de Liniers. Existen mercados regionales de hacienda que se ordenan alrededor de frigoríficos según costos de transporte y, dentro de cada mercado regional, que es un mercado segmentado, el precio de un novillo de las mismas características difiere por la distancia entre la tranquera y el lugar de faena.



La discusión de tal plan estuvo ausente porque ¿para qué un plan ganadero si los negocios marchan bien con un dólar alto, una sostenida demanda internacional, y un margen potencial de ganancias futuras por una reducción hipotética en las retenciones? El hecho es que ningún plan existe todavía y las responsabilidades por esta ausencia recaen sobre los gobiernos, y las instituciones representativas de los ganaderos y otros participantes en la cadena de valor.

En cuanto a los **precios al consumidor**, obsérvese que los años 2003 y 2005 registran un aumento de la gravitación de costos y márgenes de ganancia de otros participantes en la cadena de valor, distintos a los ganaderos, desde los frigoríficos en adelante. El precio mostrador por kilogramo (promedio de seis cortes) creció más que el precio por kilo vivo del novillo en esos años (tabla 2)

Años	Precio K.V. novillo (\$)	Precios/kg (\$) al consumidor -seis cortes *	Relación entre precios
2003 (promedio)	1,902 – 100,0	6,11 – 100,0	3.22
2004 (promedio)	2,005 – 105.4	6,54 – 107,0	3.27
2005 (promedio)	2,250 – 118.3	7,87 – 128,8	3.50

Fuente: SAGPyA

En síntesis: la devaluación de 2002 abrió espacios de exportación para la ganadería argentina (a pesar de las retenciones parcialmente compensadas por los reintegros a la exportación). La demanda internacional, reflejada en precios FOB en ascenso, agregaron atractivo a las exportaciones. Los márgenes de ganancia

aumentaron para todos los participantes en la cadena de valor entre 2003 y 2005. Por supuesto, estas variables se reflejaron en precios mayores para el consumidor.

Los precios de la carne en el corto plazo

El corto plazo siempre requiere de consideraciones que tomen en cuenta aquellas variaciones inesperadas de demanda y oferta en los mercados e intervenciones de política económica que obligan a los actores a redefinir sus decisiones de producción, compra y venta, fijación de precios e inversión.

La tabla 3 es una descripción de la situación en los meses previos a la coyuntura de marzo.

Tabla 3

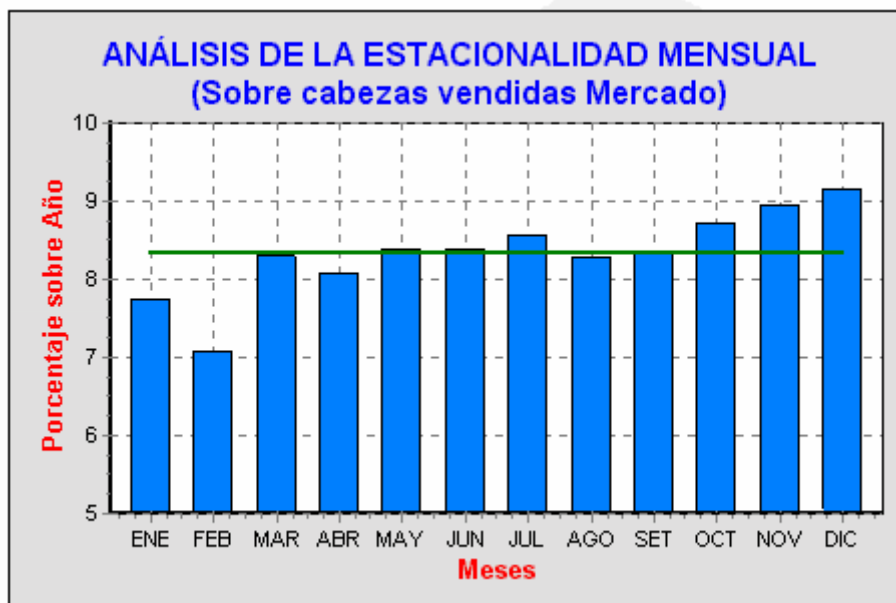
Años	Producción en miles tt. res	Exportación en miles tt. res	Precios FOB tt. Exportada	Consumo aparente en miles tt.res	Consumo per capita (kg)	Precios al consumidor seis cortes
Setiembre 2005	273	65,0	1.766	208	65,78	7,95
Octubre	267	65,3	1.641	202	61,82	7,93
Noviembre	271	82,1	1.783	188	59,61	8,50
Diciembre	244	59,4	1.868	185	56,58	8,88
Enero 2006	255	54,8	1.973	200	61,17	8,79

Fuente: SAGPyA

Los analistas concuerdan en señalar que la aparición reciente de Rusia como un fuerte comprador en el mercado de carnes, los efectos sobre la demanda de carnes argentinas de la fiebre aftosa en Brasil y la gripe aviar en Europa son factores externos que provocaron las subas del precio FOB de la carne. Es notorio que las mayores exportaciones de noviembre 2005 fueron a expensas del consumo interno (obsérvese un salto en los precios al consumidor en la última columna).

La disminución de la producción en los dos últimos meses de 2005 tuvo por causa principal una medida adoptada por la SAGPyA que habría de tener fuertes repercusiones en la oferta de cabezas: un peso mínimo de 260 kilos fue exigido para la faena a partir del 1 de noviembre 2005, 280 kilos a partir de 1 de marzo, y 300 kilos a partir del 1 de mayo. Tal medida, diseñada con el propósito de aumentar la producción de carne por animal, tuvo un efecto contrario al esperado porque sustrajo de la oferta a dos categorías de bovinos de bajo peso (terneros y vaquillonas) que son preferentes en el consumo argentino. Esta medida coincidió lamentablemente con la sequías de fin de año.

Otra consideración adicional de importancia para seguir la evolución de los datos en el corto plazo es la siguiente: la oferta de cabezas bovinas disminuye estacionalmente todos los años en los meses de enero y febrero por la relativa escasez de pastos en el verano, para recuperarse de marzo en adelante.



Fuente: Mercado de Liniers

La limitación administrativa en el peso mínimo de faena (260 kilos), el período de sequías de fines de 2005 y la estacionalidad mensual de los dos primeros meses del año, tuvieron el efecto de reducir la oferta de cabezas bovinas en el mercado de Liniers, aumentar el precio de la carne en Liniers y en las góndolas por trasmisión en la cadena de valor (tabla 4).

Tabla 4

Años	Precio K.V. novillo (\$)	Precios/kg (\$) al consumidor -seis cortes- *	Relación entre precios
Setiembre 2005	2,240 - 96.5	7,95 - 100.3	3,55
Octubre	2,321 - 100.0	7,93 - 100.0	3,41
Noviembre	2,465 - 106.2	8,50 - 107.2	3,45
Diciembre	2,364 - 101.9	8,88 - 112.0	3,76
Enero 2006	2,372 - 102.2	8,79 - 110.8	3,71
Febrero 2006	2,508 - 108.1	8,90 - 112.2	3,55

Fuente: SAGPyA

La tabla 4 es ilustrativa. Primera observación: la variación de los precios por kilo vivo y al consumidor subieron marcadamente de setiembre 2005 a febrero 2006. Segunda observación: las variaciones de precios en Liniers y en góndolas no pueden ser paralelas mes a mes porque agentes diferentes actúan en la oferta y la demanda de cada uno de los mercados de la cadena de valor. Tercera observación: a pesar de los desfases mensuales, los precios variaron a la misma tasa de punta a punta en el mismo período de la tabla 4.

La preocupación del Gobierno acerca de la incidencia de la carne en el IPC empezó a exteriorizarse pública y reiteradamente en noviembre 2005 cuando era evidente la ineficacia de la disposición administrativa de la SAGPyP. En enero de

2006 se convocó a las entidades de la cadena de valor de la carne a un acuerdo de precios.⁴ El objetivo era estabilizar el precio de la media res en \$4.40 por kilo.

Los frigoríficos estaban decididos a firmar el acuerdo siempre y cuando el valor de los vacunos no superase los \$2.45 por kilo vivo. La situación ponía en evidencia una de las relaciones de intereses al interior de la cadena de valor de la carne (entre ganaderos y frigoríficos). La relación $1.8=4.40/2.45$ es la que cubriría aproximadamente los costos de producción y márgenes de ganancia de los frigoríficos.

Dos entidades rurales (SRA y CRA) y tres entidades de consignatarios de hacienda firmaron el documento pero luego solicitaron tachar sus consentimientos aduciendo que el Gobierno faltó al compromiso de reducir las retenciones desde 15% a 5% en simultaneidad con las firmas. Las retenciones son un factor de permanente irritación de los ganaderos y de los exportadores de carnes.

El gesto de no acordar de ganaderos y consignatarios fue un desaire público al Gobierno que ponía los conflictos de los años cincuenta otra vez sobre el tapete. Era obvio que la situación conflictiva se exacerbaba cuando el precio promedio por kilo vivo de la carne alcanzó a los tres pesos, es decir, una magnitud superior en 22% a lo tolerable para los frigoríficos (\$2,45) al firmar el acuerdo de precios.

A partir de ese momento, empezaron a sonar tambores de guerra. Ninguna iniciativa de sentar a la mesa a Gobierno y a **todos** los actores de la cadena de valor volvió a intentarse.

Por cierto, los ruidos del conflicto indujeron a los frigoríficos, supermercados y carniceros – firmantes del acuerdo - a ejercer más discreción en la transferencia hacia delante de los aumentos de precios por kilo vivo de carne (ver los datos de febrero 2006 en tabla 4). Los ganaderos y los consignatarios quedaron abiertamente expuestos en su pugna con el Gobierno.

A raíz de esta situación, una buena iniciativa no superó su presentación en sociedad: líneas de crédito por 300 millones de pesos para el sector ganadero, diseñadas por el Ministerio de Economía respondiendo a una correcta concepción, fueron anunciadas en enero 2006 para seducir la firma del acuerdo sectorial sobre precios, y luego suspendidas cuando el acuerdo sectorial no entró en acción.

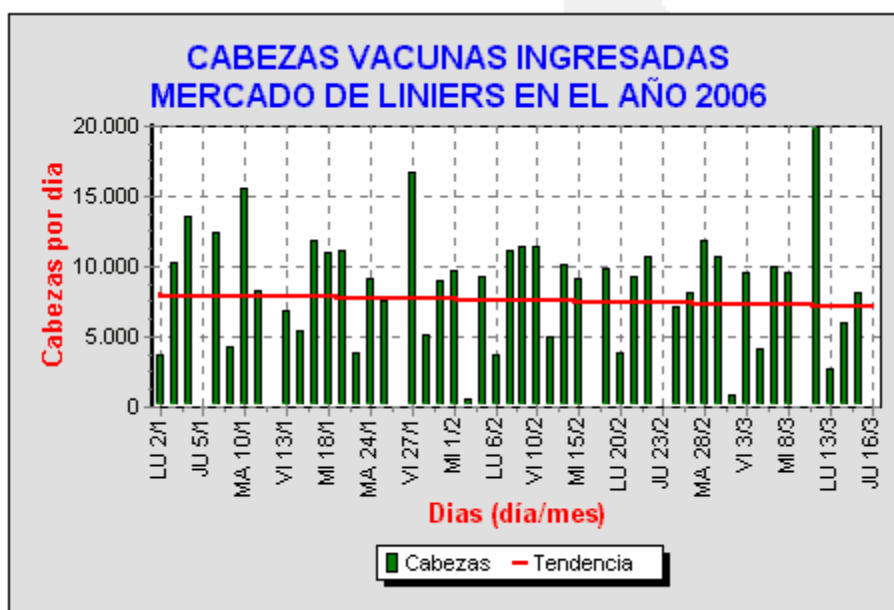
Al fallar el acuerdo, el Ministerio de Economía adoptó otra medida, más provocativa que eficiente: creó un Registro de Operaciones de Exportación de la carne. Según el propósito oficial, se trataba de poner orden en las transacciones externas e internas; según los afectados, las exportaciones debían sostener otros costos indirectos ligados a la obtención de los permisos.

⁴ Los acuerdos de precios ya se habían alcanzado con distintas empresas y sectores productivos a fines de 2005 para desarmar las expectativas de nuevos aumentos en el IPC. La contención del IPC es fundamental para el modelo de acumulación por su incidencia en la puja salarial y su impacto en los intereses variables de la deuda pública por inflación.

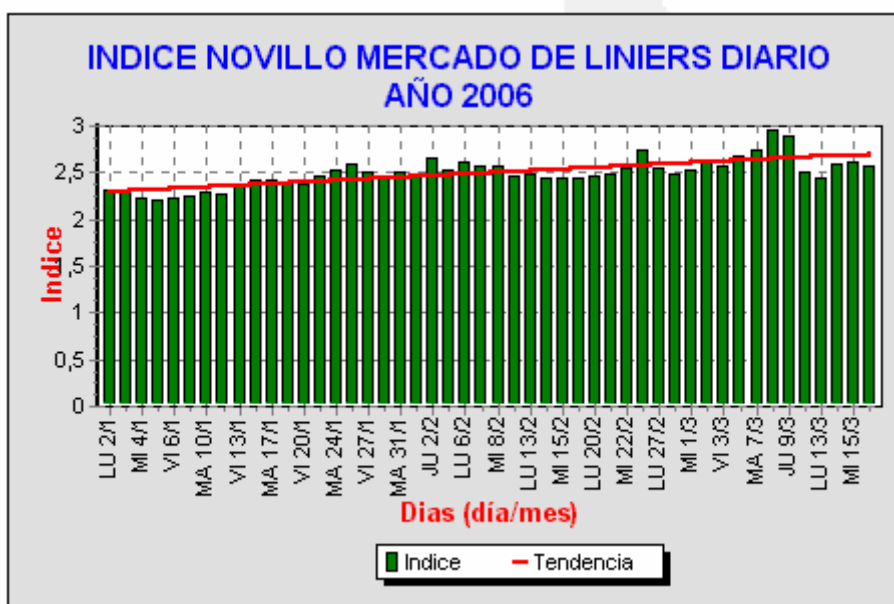
La sucesión de escaramuzas mediáticas y de las otras tuvieron por desenlace la prohibición de exportar carne por 180 días.

Los precios de la carne en las primeras jornadas de marzo (la coyuntura)

Señalamos arriba que el período enero-febrero 2006 registró una tendencia descendente en la faena total y un alza en los precios por kilo vivo. Los dos gráficos de abajo ponen de relieve ambas cuestiones.



Fuente: Mercado de Liniers



Fuente: Mercado de Liniers

Los días martes y miércoles son los de mayor entrada de hacienda a Liniers por razones de programación del transporte desde los campos. Las entradas escasas corresponden generalmente a días de mal tiempo que hacen intransitables los caminos.⁵

Los gráficos anteriores reflejan los elementos más conflictivos. Uno de ellos, que irritaba al Gobierno, era el alza continuo de los precios del kilo vivo en febrero (aquí ejemplificado con el novillo) después de fracasar en enero 2006 el acuerdo de precios pretendido por el Gobierno. El otro elemento irritante, esta vez para los ganaderos, era la entrada en vigor a partir del 1º de marzo del un nuevo peso mínimo de faena (280 kgs).

Para el gobierno, unos “pícaros” estaban restando la oferta de cabezas en Liniers; para los ganaderos, la oferta de cabezas no podía ser mayor porque los bovinos no aumentan de peso por deseos administrativos ajenos al ciclo biológico. El alza de precios de las cabezas del 8 de marzo colmó la paciencia del Presidente.

Al parecer, el Ministerio de Economía discutía otras opciones de política para la coyuntura distintas a la prohibición de exportar. Una opción era aplicar cupos a la exportación que los frigoríficos proponían a las autoridades para su aplicación porque no podían autorregularlos privadamente en razón de diferentes intereses – algunos frigoríficos venden carnes enfriadas y otros venden carnes termoprocadas (y pesan diferentes retenciones para los distintos tipos de carne).

Otra opción era fijar retenciones móviles para que los precios al mostrador tuviesen un rango de variabilidad más estrecho que los precios FOB o los del Mercado de Liniers.

La primera de esas dos opciones se presta a manejos poco transparentes o judicializables por oposición de quienes se considerasen desfavorablemente afectados (recuérdese lo ocurrido con la cuota Hilton). La segunda opción limita las rentas fundadas en precios internacionales, interfiere contra la traslación completa de los precios internacionales a los internos, pero deja a los frigoríficos la asignación de la producción entre los mercados interno y externo según sus rentabilidades relativas.

⁵ Algunos analistas observan que la oferta de cabezas en Liniers sube de una semana a otra y que los precios por kilo vivo no bajan. Alegan entonces una violación a las leyes del mercado en circunstancias que no han explorado que ocurrió con la demanda que es la otra parte decisiva en el mercado (pe, los frigoríficos pudieron haber ofertado precios más altos por una oferta reducida de cabezas para cumplir con los plazos comprometidos de embarques al exterior). Otros analistas ponen el acento en versiones conspirativas que incluyen a los consignatarios. No debieran descartarse algunas acciones poco transparentes pero los consignatarios compiten entre ellos para preservar su cartera de intermediaciones; tampoco pueden repetidamente coludirse con algún comprador o vendedor de hacienda sin que otros compradores o vendedores (todos de gran experiencia) dejen de tomar nota de la maniobra.

Adoptada el viernes 8 de marzo la decisión presidencial de prohibir las exportaciones de carne, siguió el ingreso de 24,000 cabezas de ganado el viernes 10. De hecho, continuaron alternándose nuevas bajas y alzas de precios en Liniers en días siguientes. El resultado neto fue ubicar a esos precios por debajo de la tendencia marcada por los días corridos de enero y febrero de 2006 (volver al gráfico anterior).

La reducción de precios del kilo vivo del viernes 10 no anticipaba una reducción inmediata en los precios al consumidor. Era esperable una demora porque las compras de cabezas previas al viernes 10 no habían sido completamente despachadas desde las cámaras de frío de los frigoríficos, supermercados y carnicerías, y las ventas tenían que recuperar los precios más altos pagados previamente por las cabezas. De hecho, los precios al consumidor recién registraron un descenso el 16 de marzo.

¿Cuánto pueden seguir bajando los precios al consumidor si el precio por kilo vivo es todavía mayor a \$2,45, y por cuánto tiempo se extenderá la prohibición de exportar? Es una incógnita. Es obvio que las ventas en el mercado interno, aún a menores precios en el mostrador, nunca podrán absorber la totalidad de las exportaciones que, repetimos, constituyen el 25% de la faena total. Esa absorción significa matemática, aunque no lógicamente, que el consumo *per capita* tendría que ubicarse en 80 kilos; es decir, 33% mayor al consumo *per capita* actual.

Por cierto, es previsible que los precios del kilo vivo y para el consumo bajen en los próximos días, que la oferta de carne para el consumo interno aumente en las próximas semanas, y que en algún momento las prohibiciones sean revisadas. Sin embargo, es difícil que los precios internos futuros horaden el piso de precios de diciembre 2005-enero 2006 porque éstos, de por sí elevados, reflejaban con mucha fidelidad el peso de los factores estructurales que afectan al mercado de la carne.

La presente situación no conviene a ningún actor de la cadena de valor; tampoco al Gobierno por el impacto en las cuentas públicas (menores ingresos por retenciones, mayores costos financieros y políticos por el desempleo). Está en el interés de todos una pronta solución a este conflicto, incluso para las familias argentinas, en particular para aquellas que estén adheridas al boicot de compras de carne vacuna. Las familias saben que la presencia de la carne en sus mesas depende tanto de una política de ingresos como de los precios en el mostrador.

El reordenamiento del mercado de la carne se hará en dos pasos: primero, el tiempo que tome salir de la presente situación; segundo, el tiempo que tome concertar un plan ganadero que atienda los problemas estructurales.

Respecto al primer paso, muchos actores de la cadena productiva están adelantando alternativas: nuevas formas de comercialización de la res de manera que los cuartos delanteros (que son favoritos del consumidor argentino) no subsidién a los cuartos traseros (favoritos de los mercados importadores). Por tanto, nuevos cortes harían posible que los cuartos traseros se exportasen a precios FOB con una

disminución de las retenciones y una eliminación de los reintegros. Un acuerdo de precios en el mercado interno podría sostenerse para los cuartos delanteros. Sin embargo, un buen comienzo incluye eliminar las restricciones que pesan sobre el peso mínimo de faena para aumentar la oferta de cabezas.

El párrafo anterior apenas si señala los componentes de un programa de acción de corto plazo: precios, cortes del animal para los mercados externos e internos, tasas de retenciones y de reintegros. No debiera sorprendernos que cualquier combinación de estos elementos para volver a la normalidad esté acompañada por la renuncia de algún funcionario público hasta ahora responsable de la política ganadera.⁶

Respecto al segundo paso, habrá que conciliar a los actores procurando formular un plan ganadero basado en los espacios de intersección de intereses. Los precios guardarán un capítulo especial en el plan ganadero porque deben considerar las rentabilidades necesarias para sustentar las inversiones en animales, instalaciones y cambios tecnológicos. Los hacedores de política económica deben entender que los frutos de un plan ganadero se perciben luego de tres años de aplicación.

Es difícil que un plan ganadero consensuado entre en acción con éxito si los precios concertados para los productores están interferidos por otro objetivo de política económica que provoque incertidumbres sobre los precios futuros. El rango de variabilidad de los precios futuros de la actividad ganadera debiera asegurar tasas competitivas de rentabilidad en comparación con producciones agrícolas de menores costos.

Conclusiones

Frente a la madeja de intereses en conflicto y a las incertidumbres sobre el desenlace de la presente situación, es conveniente discutir la política ganadera en el Congreso Nacional y solicitar al Ministerio de Economía que responda a las siguientes preguntas:

1. ¿Cuál es el peso específico que el Gobierno adjudica a la demanda externa, los precios internacionales, la oferta interna de ganado y los márgenes de rentabilidad de otros actores para explicar los aumentos de precios **de los últimos meses**?

⁶ Al momento de editarse la redacción de este artículo, el Gobierno eliminó las ventas “al oído” en el Mercado de Liniers. Caben dudas si esta ofensiva contra los consignatarios promoverá una baja de los precios o es otro momento de la confrontación. Es muy probable que la disminución esperada en los precios como resultado de fuerzas fundamentales del mercado, a partir de la prohibición de exportar, sea atribuida por algunos analistas a estas interferencias de signo dudoso en la administración del Mercado de Liniers. Es de esperar que los partidarios de la intervención del Estado no abrumen a ese mercado con otras medidas que se piensan desde la ideología política (pe, obligar a transar en Liniers todas las ventas de hacienda de los ganaderos de Buenos Aires o registrar todas las operaciones de compraventa de hacienda del país en un mercado electrónico).

2. ¿Cuáles son a juicio del Gobierno los factores que explicarían los aumentos de precios **de los últimos días** que justifican la prohibición de exportaciones?
3. ¿No existían alternativas para regular los precios más eficientes que la prohibición de exportar carne?
4. ¿Cuánto deberían bajar los precios, en qué plazos, para que el Gobierno flexibilice la prohibición de exportar, adopte medidas más eficientes de regulación del mercado, y convoque a un plan ganadero consensuado?
5. ¿Cuál es el costo para el erario público de sostener esta situación y para el país como resultados de las exportaciones suspendidas?
6. ¿Cómo piensa el Gobierno armonizar su **política antiinflacionaria** de coyuntura con una **política ganadera**? ¿Cuándo comenzará a gestar esta última para aumentar las existencias de ganado bovino y estabilizar los precios en el largo plazo?
7. ¿Cuál será la **combinación de instrumentos** que el Gobierno se propone accionar como componentes de una **política ganadera**?
8. ¿Cómo armonizar la política ganadera con las políticas agrícolas de modo de favorecer las explotaciones mixtas? ¿Cuál es el papel de los **pequeños y medianos productores** en una política ganadera?
9. ¿Cuál es la estrategia institucional para forjar una política ganadera que contemple los distintos intereses involucrados, o el Gobierno se propone diseñar una política a través de acuerdos “radiales” con cada uno de los intereses?