

Fondo compensador del precio de los alimentos: desalineandose de los precios internacionales

Por Pablo Lavarello

El reciente aumento en las tasas de inflación está relacionado al aumento de los precios de alimentos. Las formas de resolver el problema difieren de las que serían adecuadas en países con estructuras productivas más diversificadas.

Las particularidades de Argentina, con una estructura productiva arrasada por casi 30 años de política neoliberal y una inserción internacional basada en la exportación de materias primas agroalimentarias, determinan un campo propicio para que exista inflación. La Argentina se caracteriza por exportar aquellos insumos que son la base de la alimentación de la población: trigo, lácteos, carnes. En un contexto de desregulación de los mercados internos de granos y fuerte crecimiento de la demanda internacional de materias primas agroalimentarias, las variaciones en los precios internacionales se trasladan mecánicamente a los precios internos y repercuten en el acceso a la alimentación de la población.

El actual gobierno enfrenta este problema mediante diversos instrumentos. Las retenciones a las exportaciones aplicadas tras la salida de la convertibilidad fue una de las principales herramientas utilizadas en una primera etapa a fin de desvincular los precios internos de los internacionales, entre otros objetivos. Además de generar un importante flujo de recursos fiscales, las retenciones han permitido moderar el impacto del aumento de los precios de los commodities (petróleo y materias primas agropecuarias) con fuerte incidencia en el índice de precios al consumidor y en los niveles de pobreza¹. No obstante, el aumento reciente del precio de los alimentos muestra que no son un instrumento suficiente para resolver lo que es una de las principales causas estructurales de la inflación.

En este contexto de incremento en los precios de las materias primas, en enero del 2007 se crea un Fondo Compensador del Precio de los Alimentos y un esquema de subsidio a los bienes alimentarios que busca desvincular los precios de los bienes internos de los internacionales.

Nuestra hipótesis de trabajo es que este Fondo, en el marco de un conjunto de políticas de precios consistentes, podría ser un instrumento adecuado para ata-

1) En un estudio reciente investigadores de la UBA (del Instituto CENDA) han mostrado como de eliminarse las retenciones la pobreza aumentaría de 30% de la población al 36%.

car las causas estructurales de la inflación. En esta nota comenzaremos discutiendo esta hipótesis desde una perspectiva teórica estructuralista. Luego señalaremos las particularidades de las causas estructurales de la inflación en Argentina a partir del caso de los aumentos de precios en un complejo agroalimentario, para discutir en qué medida la creación del Fondo Compensatorio del Precio de los Alimentos es una herramienta adecuada en un país como la Argentina.

INFLACIÓN: CAUSAS ESTRUCTURALES Y MECANISMOS DE PROPAGACIÓN

La inflación es el resultado de dos series de factores. Por un lado, ciertos desequilibrios (o causas) estructurales que están en el origen de los aumentos en los precios de los alimentos, y el consecuente cambio en los precios relativos. Por el otro, los mecanismos de propagación, como es la indexación formal o informal de los contratos, que generan una suerte de inercia inflacionaria. La combinación de ambos factores puede desembocar en un proceso de alta inflación, como el experimentado por la Argentina en los años 80.

El segundo mecanismo no está presente, como lo estuvo durante los años 80, por razones institucionales asociadas a la prohibición de indexar de la ley de convertibilidad y por la política anti-inflacionaria del actual gobierno. Sin embargo, los factores estructurales de la inflación existen y en el contexto de mayores pujas intersectoriales pueden generar una reactivación de los mecanismos de propagación.

Frente al reciente episodio de aumento de precios del último trimestre, el gobierno ha respondido utilizando simultáneamente instrumentos ortodoxos de política fiscal y monetaria, e instrumentos heterodoxos mediante un conjunto de acuerdos de precios en los bienes que componen la canasta de consumo. De esta manera, se buscaba evitar que un aumento del índice genere las condiciones para que se reestablezcan los mecanismos de indexación en los sectores no regulados de la economía (alquileres y otros servicios).

En función de ello llevan adelante duras negociaciones y acuerdos con sectores concentrados de alto impacto en los índices de inflación (gran distribución minorista, industrias de bienes finales, industrias de insumos básicos como el aluminio). Esta política rindió transitoriamente sus frutos, conteniendo la inflación hasta fines del año 2006.

El aumento de los precios de los alimentos y su propagación a otros sectores (analizado en la nota sobre el comportamiento de la Inflación en este mismo Informe) está mostrando cómo el actual mix de instrumentos ortodoxos (esterilización del Banco central y Superávit Fiscal) con acuerdos de precios con los grupos oligopólicos sin seguimiento ni penalizaciones, tiene un límite. El reciente conflicto por la metodología de cálculo del índice de precios al consumidor muestra la preocupación del gobierno por el impacto de la retroalimentación de los precios en la inflación y sus mecanismos de propagación.

Frente a la amenaza de un episodio inflacionario, la política de precios debe estar orientada no sólo a desactivar los mecanismos de propagación de la inflación, a partir de acuerdos de precios, sino también debe atacar las causas estructurales. Esto requiere una visión sistémica y jerarquizada de la formación de precios en los complejos productivos: la combinación de intervenciones directas en la comercialización, acuerdos y disciplinamiento de aquellos eslabones concentrados en los cuales la contención de los incrementos de precios puede repercutir en los restantes precios de la economía.

LAS CAUSAS ESTRUCTURALES: LA DESREGULACIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR DE MATERIAS PRIMAS ALIMENTARIAS

El alineamiento de los precios internos de los alimentos con los precios internacionales no es un mecanismo natural sino que obedece a la subordinación del Estado Nacional a las exigencias de las grandes comercializadoras de granos. Con el decreto de desregulación de los años 90 (Decreto 2284/91), la Argentina terminó de disolver las regulaciones en los complejos de granos. Argentina es el único entre los cinco principales exportadores de trigo que no posee mecanismos de regulación del comercio exterior. Países como Estados Unidos, la Unión Europea, Canadá y Australia, no se hicieron eco de la ola desreguladora de los 90.

En Argentina, la Junta Reguladora de Granos (luego denominada Junta Nacional de Granos) fue establecida en forma contemporánea a los Boards de Canadá y Australia en el contexto de la fuerte caída de los precios internacionales de los años 30, con funciones similares a las de estos países: intervenir en el mercado de trigo para sostener el precio interno al productor, abastecer a la industria local y a la población con materia prima a precios accesibles y organizar acuerdos de comercio entre Estados².

La disolución de la Junta Nacional de Granos en 1991 y la profundización del proceso de privatización de puertos y elevadores, resultaron en el repliegue del Estado de sus responsabilidades, las cuales fueron absorbidas por grupos económicos concentrados (GGEE) que operan en la comercialización internacional, con efectos en la reconfiguración de los complejos y en la concentración de los mercados de productos agroalimentarios.

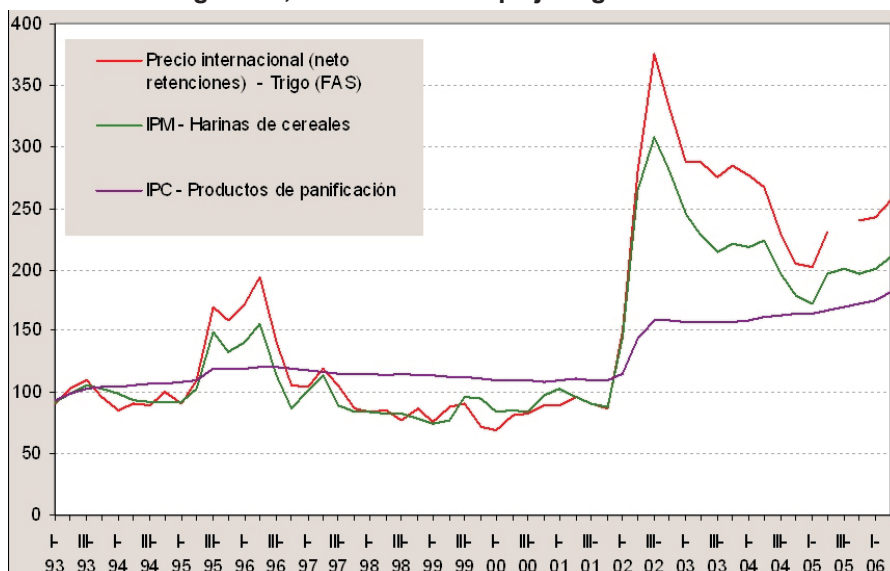
La eliminación de los organismos y mecanismos de regulación generan un traslado de las fluctuaciones de los precios en los mercados mundiales a la canasta de consumo local. En el caso del complejo trigo, dados su alto peso como materia prima en los costos de los productos de consumo masivo, como el pan, y la alta participación de estos productos en la canasta alimentaria, el aumento de los precios internacionales y/o del tipo de cambio se traslada a los precios minorista que paga el consumidor³.

Una ilustración de esta mayor vulnerabilidad de la población a las fluctuaciones del mercado internacional se puede apreciar en la evolución reciente de los precios en las distintas etapas del complejo trigo. Durante los años 90 el aumento de los precios internacionales se trasladó a los precios industriales, re-

- 2) Leon C., Rossi C. (2002) *Sobre el papel de algunas instituciones públicas en el desarrollo de la agricultura pampeana. Los casos de la Junta Nacional de Granos y el Consejo Agrario Nacional* XXII Congreso en Historia Económica, Buenos Aires, Julio 2002.
- 3) Gutman y Lavarello (2006) *Liberalización, ventajas de las empresas trasnacionales y formas de inserción internacional. El caso de los complejos de granos en Argentina* Seminario ACRALENOS II, CEPAL Santiago de Chile, 9-10 Noviembre.

flejados por el índice de precios mayoristas de la harina. Sin embargo, el congelamiento de salarios y la rígida política de estabilización evitaron el traslado de esta variación a los precios al consumidor de los productos de panificación y galletitas. Las cadenas de comercialización, particularmente el comercio minorista tradicional, absorbió este desajuste de precios relativos. Desde el año 2002, un nuevo aumento de los precios internacionales fue acompañado de una fuerte devaluación. Nuevamente fueron las etapas minoristas quienes incrementaron menos que proporcionalmente los precios, aumentando, no obstante, sensiblemente el precio de los productos de la panificación. Este proceso de ajuste de precios continúa con importantes impactos en la canasta alimentaria. El gobierno buscó compensar, con resultados parciales, los impactos inflacionarios de estos ajustes mediante la introducción de retenciones a las exportaciones y, posteriormente, mediante acuerdos con empresarios y empresas minoristas para el mantenimiento de los precios al consumidor.

Gráfico N°1. Argentina, Precios del Complejo trigo



Fuente: CIEPyC en base a SAGPyA

En contraste con los efectos esperables de la liberalización de los mercados en los países importadores netos de alimentos (estos es, precios menores para el consumidor), en los países exportadores netos de bienes salarios, la eliminación de impuestos al comercio puede, en ausencia de otras regulaciones, generar un encarecimiento de la canasta alimentaria. En este sentido, la eliminación de los impuestos a las exportaciones y el desmantelamiento de la Junta Nacional de Granos, con su capacidad de fijar precios domésticos menores a los precios internacionales, produjeron en Argentina una mayor vulnerabilidad de la población para la reproducción de sus condiciones de vida.

EL FONDO COMPENSADOR DEL PRECIO DE LOS ALIMENTOS: UNA INICIATIVA OPORTUNA PERO INCOMPLETA

Respondiendo a esta alta vulnerabilidad de los precios de los alimentos a la volatilidad de los precios de los commodities agroindustriales, el Ministerio de

Economía anunció en enero la creación de un fondo compensador de los precios de los alimentos, a partir del aumento de la alícuota de retenciones cobradas a las exportaciones de soja.

El Fondo se financiará en gran parte con la imposición de retenciones diferenciales a las exportaciones de soja. La soja pasa a tributar 27,5% de retenciones contra el 23% que pagaba hasta dicha fecha. El Fondo se nutriría con unos 600 millones de dólares; 500 millones provenientes de la recaudación adicional que generaría la mayor alícuota para las exportaciones de soja y 100 millones que aportaría el tesoro nacional (los 600 millones deben estar presupuestados).

El Fondo será utilizado para financiar tanto los eslabones primarios como de transformación de los alimentos:

Industria Transformadora: se financia la diferencia entre un precio de abastecimiento fijado por el gobierno en la Resolución 19/2007 (hoy 370\$ para la tonelada de trigo) y el precio de las mismas en el mercado, siempre que el segundo sea mayor. Al estabilizar el precio de abastecimiento en un valor menor al de mercado, se evita un aumento de precio de los alimentos impulsado por los mayores costos de producción.

Por su parte, **el productor agropecuario** recibe la diferencia entre el precio sostén fijado por el Gobierno (resolución 42/07, hoy de 440\$ para la tonelada de trigo) y el precio pagado por el acopiador o molino, que va a estar determinado por la evolución del mercado internacional.

La instrumentación es simple y eficaz: lo instrumenta la ONCCA, contra presentación de facturas y control en base a Facturación histórica de las empresas industriales. No es probable que se agote el fondo, porque alcanza aun con los precios internacionales en su pico de 1996.

De esta forma la regulación a lo largo de las cadenas agroalimentarias permite atacar dos problemas propios de estructuras productivas altamente internacionalizadas y concentradas: por un lado, el perjuicio sobre la población del aumento de los precios de mercado internacional de las materias primas alimentarias; por el otro, el grado de poder monopsónico que ejercen los industriales sobre los productores. Por otra parte, promueve una mayor diversificación, al transferir recursos de la soja a los otros cultivos hoy castigados, y una mayor generación de valor agregado.

Sin embargo, el instrumento arroja ciertas dudas respecto a su impacto estabilizador en las etapas más próximas a la venta final, dado que los precios de los alimentos están fuera de mecanismos eficaces de control. Si la medida no es acompañada por una política más sistemática y generalizada de acuerdos de precios de los alimentos finales, puede resultar en una transferencia hacia los industriales. Elemento aún no debidamente resuelto por las autoridades económicas, ya que aplican acuerdos de precios sin una institucionalización que permita el control y seguimiento con los formadores de precios.

La necesidad de coordinación entre el Fondo Compensador y los acuerdos de precios de la Secretaría de Comercio es un condicionante central para la efectividad de esta política. Los acuerdos de precios en las etapas finales de las cadenas de valor alimentarias deberían alcanzar a todos los bienes. Este esquema aseguraría su cumplimiento a partir de un sistema de seguimiento y penalización que pueda captar a aquellos empresarios que aprovechen el subsidio para aumentar su rentabilidad a costa de los productores agrícolas y la población en su conjunto.

El Fondo compensador es un paso adelante en la institucionalización de una política de precios administrados, hoy presentes en las regulaciones de numerosos grandes productores. La sistematización de los acuerdos de precios debería ser el siguiente paso. La manera en que el actual gobierno y la sociedad vayan resolviendo los problemas y las inconsistencias existentes forma parte de un aprendizaje institucional necesario después de 30 años de desmantelamiento de las capacidades regulatorias de ingresos y precios del Estado.