



LAS RESTRICCIONES CUANTITATIVAS A LAS EXPORTACIONES DE TRIGO: ¿HAN LOGRADO PROTEGER A LOS CONSUMIDORES DE ARGENTINA DE LOS INCREMENTOS EN LOS PRECIOS INTERNACIONALES?

CONTEXTO

Durante la última década, el Gobierno argentino ha implementado una serie de intervenciones políticas en la cadena de valor del trigo. En febrero de 2002, como reacción a la crisis macroeconómica de 2001–2002, el Gobierno introdujo aranceles a la exportación de cereales y semillas oleaginosas. En 2006, para contrarrestar los efectos tanto de factores nacionales como internacionales, añadió además cuotas a la exportación de trigo y prohibiciones temporales a la exportación. Finalmente, en 2007 se aplicó una amplia batería de medidas complementarias, entre las que se incluía el establecimiento de precios mínimos y máximos, así como ayudas a los productores y procesadores de trigo. El resultado fue un sistema complejo de medidas que afectaban a todos los actores implicados en la cadena de valor del trigo: productores, exportadores, procesadores y consumidores.

Estas políticas generaron un intenso debate entre los que estaban a favor y los que estaban en contra. Aquellos que las apoyaban argumentaban que las restricciones a la exportación limitaban el incremento de los precios nacionales del grano al protegerlas de los elevados precios internacionales. Los productos derivados del trigo, tales como los productos de panificación y la pasta, son un componente importante de la cesta básica alimentaria argentina. Por consiguiente, estas políticas tenían como objetivo explícito limitar los incrementos de precio en un contexto de altos índices de inflación en Argentina y elevados precios de las materias primas a escala internacional. Además, frente a una creciente demanda internacional y una escasez nacional debido a motivos climáticos, las políticas trataban de mantener un suministro adecuado de cereales en el mercado interior.

Los oponentes a estas políticas sostenían que los cereales solo tienen un papel menor en la formación del precio de los productos finales en comparación con otros componentes tales como los sueldos, servicios públicos, impuestos, fletes, etc. Por consiguiente, los controles sobre los precios del trigo no serían suficientes para limitar el incremento de los precios de los productos finales derivados del trigo. Además, las restricciones en

el mercado de cereales podrían afectar potencialmente a los incentivos de los productores, con lo que destinarían las tierras a cultivos más rentables y se reduciría el suministro de cereales al mercado nacional. Algunos indicios parecen apuntar en esta dirección. Por ejemplo, los datos del Banco Mundial y del Mercado a Término de Buenos Aires muestran que en septiembre de 2013 el precio del trigo a nivel nacional era un 50 por ciento más elevado que el precio a nivel internacional. Asimismo, según el Ministerio de Agricultura de Argentina, las zonas sembradas con trigo se redujeron en un 44,3 por ciento entre 2006 y 2012.

En este contexto, nuestro análisis se propone evaluar si las restricciones cuantitativas y demás medidas complementarias alcanzaron sus objetivos de contención de precios y suministro de trigo al mercado nacional. En particular, valoramos los efectos sociales de las intervenciones en la cadena de valor del trigo en lo que se refiere a los consumidores urbanos en Argentina durante los años 2006–2011 (el grupo de hogares y el período del que se disponen de datos pertinentes). Se espera que los resultados de este análisis puedan contribuir al debate en curso y aporten ideas a los legisladores en el diseño de futuras políticas comerciales.

METODOLOGÍA Y DATOS

Utilizamos los datos de la última Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares, llevada a cabo en 2004–2005, para evaluar los cambios en las condiciones de bienestar de los hogares urbanos en la Ciudad de Buenos Aires y otras provincias importantes (Área Metropolitana de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza). El análisis se realiza de la siguiente manera:

En primer lugar, evaluamos la importancia de los productos derivados del trigo en el gasto total de los hogares. Los resultados muestran que los hogares más pobres destinan un mayor porcentaje del total de sus gastos a productos derivados del trigo en comparación con los hogares ricos y, por consiguiente, los cambios de precios tendrían una mayor repercusión en los hogares más pobres.

A continuación, utilizamos los datos del Banco Mundial, la Bolsa de Comercio de Rosario y el Mercado a Término de Buenos Aires para calcular el grado de transmisión de los precios

internacionales a los precios nacionales (ajustados por derechos de exportación) antes y después de la aplicación de restricciones a la exportación y subsidios. Entonces elaboramos un escenario contrafactual en el que calculamos cuál sería el nivel de precios nacional sin ninguna intervención política, ya sea de restricciones a la exportación o de restricciones a la exportación combinadas con subsidios.

El tercer paso consiste en calcular la repercusión de los cambios en los precios de los productos derivados del trigo. Los datos de los precios proceden del Instituto Nacional de Estadística y Censos de Argentina y del Instituto de Estadística de Santa Fe.

Por último, comparamos el alza real en los precios de los productos derivados del trigo con el incremento contrafactual de dichos precios para evaluar el efecto de estas políticas en el bienestar de los consumidores urbanos.

Las restricciones cuantitativas a las exportaciones de trigo: ¿Han logrado proteger a los consumidores de Argentina de los incrementos en los precios internacionales?

RESULTADOS

Los resultados sugieren que las restricciones a la exportación lograron desvincular los precios nacionales de los precios internacionales del trigo y, de este modo, mantuvieron los precios nacionales por debajo del nivel de los precios internacionales. Sin embargo, esto supuso un coste debido a la importante carga económica que asumió el Gobierno en términos de subsidios. Además, el efecto de las restricciones a la exportación en los precios de los productos derivados del trigo, y por ende en los consumidores, fue marginal ya que el trigo representa solo una pequeña parte (aproximadamente 8 por ciento) de los costes de estos productos.

En el escenario contrafactual, es decir, en ausencia de intervenciones, los precios nacionales de los productos derivados del trigo y, por consiguiente, la inflación serían más elevados. Si no se

impusieran restricciones a la exportación, los precios de los productos derivados del trigo serían 1 por ciento más elevados que en la situación real. Si se suprimieran tanto las restricciones a la exportación como los subsidios, los precios de los productos derivados del trigo serían un 6,4 por ciento más elevados.

Los hogares más pobres, que gastan una parte mayor de su presupuesto en productos derivados del trigo, serían los más afectados por la supresión de ambas medidas políticas. Sin embargo, los efectos de su supresión en el bienestar serían muy limitados: casi nulos para la mayoría de los hogares y nunca superarían el 1,5 por ciento. Solo el 25 por ciento de los hogares más pobres experimentarían pérdidas de bienestar superiores a 0,5 por ciento.

RECOMENDACIONES POLÍTICAS

El principal reto del mercado argentino del trigo es incrementar los incentivos a la producción del trigo. Las cifras que ilustran la reducción de zonas dedicadas al cultivo de trigo sugieren que las restricciones a la exportación afectaron negativamente a los incentivos de los productores a la hora de producir trigo. Esto a su vez redujo el suministro de trigo en el mercado nacional, con una caída de los niveles de producción del 41,5 por ciento entre 2007 y 2013. Así pues, aunque las restricciones a la exportación limitaron el incremento de los precios nacionales del trigo, no resultaron eficaces a la hora de garantizar un suministro adecuado de cereales en el mercado nacional. Por consiguiente, la supresión de las restricciones podría incrementar ligeramente el precio y motivar a los productores a reanudar la producción de trigo, sin que ello provoque pérdidas de bienestar significativas para los consumidores.

El éxito a la hora de evitar las pérdidas de bienestar para los consumidores durante el período 2007–2011 supuso un coste considerable para el Gobierno en forma de subsidios. Dequino (2010) calculó que entre el segundo trimestre de 2007 y el primer trimestre de 2010, los subsidios a los productores y procesadores de trigo se elevaron a 3,34 mil millones de pesos argentinos (aproximadamente mil millones de dólares estadounidenses), lo que equivale al 15,5 por ciento de las exportaciones de trigo de Argentina entre 2007 y 2010. A pesar de este coste significativo, el efecto de los subsidios en el bienestar de los hogares fue muy limitado. Por consiguiente, la pregunta que se plantea es si los subsidios directos a los consumidores no tendrían una repercusión positiva mayor con un coste menor para el Gobierno. Dicho programa podría permitir a las autoridades centrarse de manera más precisa en los hogares que están más necesitados de ayuda, y evitaría así la dispersión del efecto de bienestar en la economía.

SOBRE LA AUTORA

Paula Andrea Calvo es asistente de investigación y docencia en la Universidad de San Andrés en Argentina.

Este resumen se basa en un estudio titulado “Welfare impact of wheat export restrictions in Argentina: Non-parametric analysis on urban households” elaborado por la autora para el libro del Instituto Virtual de la UNCTAD titulado “Trade policies, household welfare and poverty alleviation: Case studies from the Virtual Institute academic network” (Políticas comerciales, bienestar de los hogares y reducción de la pobreza: estudios de caso de la red académica del Instituto Virtual) disponible en: <http://vi.unctad.org/tap>. Las opiniones expresadas en este resumen son las de su autora y no reflejan necesariamente las de la Secretaría de las Naciones Unidas.

Contacto

Sra. Vlasta Macku
Jefe, Instituto Virtual
División de Globalización y
Estrategias de Desarrollo
vlasta.macku@unctad.org
<http://vi.unctad.org>

BIBLIOGRAFÍA

Dequino, D. (2010). “Diagnóstico sobre la transparencia en los subsidios al sector agroalimentario, gas y transporte.” Proyecto Promoviendo Transparencia en la Asignación de Subsidios. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, Buenos Aires.

Fotos © Alex E. Proimos, Javier Sturman



UNITED NATIONS
UNCTAD

UNCTAD
VIRTUAL
INSTITUTE