

IICA



**PERSPECTIVAS DE DESARROLLO
DE LA GANADERIA ARGENTINA**

Dr. Roberto E. Vázquez Platero

PROYECTO DE COOPERACION PARA LA MODERNIZACION DEL SECTOR AGROPECUARIO

CONVENIO

SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

IICA
ARGENTINA
OT-7
988

DOCUMENTO DE TRABAJO N°

7

IICA - OFICINA EN ARGENTINA



IICA



**PERSPECTIVAS DE DESARROLLO
DE LA GANADERIA ARGENTINA**

Dr. Roberto E. Vázquez Platero

PROYECTO DE COOPERACION PARA LA MODERNIZACION DEL SECTOR AGROPECUARIO

CONVENIO

SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA
INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA



BUENOS AIRES

IICA - OFICINA EN ARGENTINA

IZCM
ARGENTINA
DT-7
1988

PROLOGO

La presente publicación forma parte de una serie de Documentos de Trabajo elaborados en el marco del Proyecto de "Cooperación para la Modernización del Sector Agropecuario Argentino", ejecutado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (SAGyP) con la asistencia técnica del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Este proyecto de cooperación, cuyo financiamiento fue previsto en el componente de asistencia técnica del Primer Préstamo Sectorial otorgado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) a la Argentina, tuvo como objetivo concreto desarrollar un análisis sistemático sobre algunos temas prioritarios para el desempeño futuro del sector agropecuario argentino.

Durante su ejecución, el esfuerzo analítico se concentró en cinco áreas de reflexión:

1. Estudio sobre política de producción, transporte, almacenamiento y embarque de granos.
2. Estudio sobre la comercialización de granos y el rol de la Junta Nacional de Granos
3. Estudio sobre la factibilidad técnica, económica y financiera del riego suplementario en la región maicera típica.
4. Estudio sobre las perspectivas del desarrollo ganadero argentino y el rol de la Junta Nacional de Carnes.
5. Estudio sobre la promoción de exportaciones frutihortícolas argentinas.

Frente a la grave crisis que afecta al mercado mundial de productos agrícolas, el Gobierno Argentino considera que es imperioso formular e implementar políticas y reformas institucionales tendientes a eliminar las ineficiencias estructurales que hoy caracterizan el proceso de producción y comercialización interna y externa de sus principales productos agropecuarios.

Con este propósito, a partir de los estudios correspondientes a cada una de las áreas de reflexión arriba mencionadas, se elaboraron propuestas alternativas de política y programas de inversión relativos a los principales aspectos que hoy obstaculizan y encarecen la producción, comercialización interna y exportación de cereales, oleaginosas, carnes y productos frutihortícolas así como propuestas de reforma institucional tendientes a hacer más eficiente la gestión del Sector Público Agropecuario.

La presente publicación tiene como objetivo la identificación de factores que, de acuerdo al estudio realizado, aparecen como limitantes al potencial de desarrollo del complejo cárnico argentino, incluyendo, además de la producción, al procesamiento de carnes, al comercio interno y a la comercialización externa.

Los diagnósticos realizados para cada uno de dichos componentes permitieron identificar un conjunto de restricciones cuya resolución integral se considera prioritaria a los efectos de iniciar un proceso de crecimiento sostenido del sector.

Buenos Aires, Junio de 1988.

Eduardo V. Manciana
*Subsecretario de
Economía Agraria*

Carlos L. Garramón
*Representante del IICA
Argentina*

**EQUIPO DE COORDINACION DEL PROYECTO DE
“COOPERACION PARA LA MODERNIZACION DEL SECTOR
AGROPECUARIO ARGENTINO”**

Coordinador General del Proyecto

ALDO LUIS BIONDOLILLO

Coordinadores por componentes

**ESTUDIO SOBRE POLITICA DE PRODUCCION DE GRANOS, INFRAESTRUCTURA DE
TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y EMBARQUE DE GRANOS**

Edith Scheinkerman de Obschatko

Carmen Polo

**ESTUDIO SOBRE LA COMERCIALIZACION DE GRANOS Y ROL DE LA
JUNTA NACIONAL DE GRANOS**

Patricio Lamarca

Oscar Oszlak

**ESTUDIO SOBRE FACTIBILIDAD TECNICA, ECONOMICA Y FINANCIERA DEL RIEGO
COMPLEMENTARIO DE LA REGION MAICERA TIPICA**

Francisco Leiva

**ESTUDIO SOBRE DESARROLLO GANADERO ARGENTINO Y ROL DE LA
JUNTA NACIONAL DE CARNES**

Roberto Vázquez Platero

ESTUDIO SOBRE PROMOCION DE EXPORTACIONES FRUTIHORTICOLAS ARGENTINAS

Claudio Sabsay

Asistente de Coordinación General

Alejandro Reca

Secretarias

Susana Carmona

Yolanda Colar de Dymont

Servicios reprográficos

Jorge León

Héctor Perlino

This One



P262-09J-4122

Digitized by Google

CONTENIDO

	Pág.
PROLOGO	
I. DIAGNOSTICO	3
A. Políticas aplicadas al Sector Ganadero	4
B. El Mercado Internacional de carne vacuna	6
C. Características propias de la producción, procesamiento y comercialización ganadera	8
II. OBJETIVOS	10
III. AREAS DE ACCION PROPUESTAS	11
A. Políticas	11
B. Proyectos de inversión	12

I. DIAGNOSTICO

La ganadería argentina ha sido tradicionalmente asociada a la producción de carne -fundamentalmente vacuna- en función de las excepcionales condiciones naturales que el país posee. Sin embargo, el estudio de las alternativas de crecimiento de la ganadería requiere que se la enfoque como un "complejo" que incluye aspectos no solamente relativos a la producción sino también a la industria de procesamiento, a la comercialización interna y al comercio exterior de productos cárnicos.

La necesidad de proceder a un análisis integrado de estos sectores está avalada por el hecho de que el crecimiento de la ganadería debe ir dirigido a la exportación, por cuanto el mercado interno se encuentra abundantemente abastecido. Por otra parte, el futuro de tales exportaciones no puede concebirse sobre la base de un producto primario -como todavía hoy es la carne con hueso- con un grado de procesamiento mínimo, ya que de esa manera no solamente se pierde todo el valor que puede agregarse al producto, sino que es posible que cada vez se encuentren mayores dificultades en la colocación externa de tales productos, como consecuencia de las políticas de países competidores.

Las exportaciones cárnicas del futuro deben pensarse en función de productos altamente industrializados, con una sustancial incorporación de tecnología en su procesamiento y en su marketing (presentación, envasado, etc.). Asimismo, estos productos deben adaptarse a los requerimientos y necesidades de aquellos mercados que puedan efectivamente pagar por un producto de alta calidad. Para ello se hace necesario el desarrollo armónico de todos los sectores que deben intervenir en la preparación de tales productos, de forma de agregar a la excelente aptitud para producir carne del país los elementos de tecnología industrial y de comercialización que maximicen las posibilidades de colocación externa.

Coincidiendo con este concepto, Mellor ¹ plantea que "el desarrollo económico es un proceso en que una economía predominantemente rural y agrícola se transforma en otra que es predominantemente industrial y de serviciosDado que los objetivos del desarrollo requieren una diversificación de la economía apartándose de la agricultura, el proceso consiste en una importante transformación estructural."

En el caso de la ganadería, esta transformación estructural debe producirse en forma simultánea y ordenada en todas las áreas que integran el complejo cárnico, siendo impensable su efectiva transformación en un marco de confrontaciones periódicas entre producción e industria como el país ha vivido en el pasado.

En el pasado las políticas dirigidas a promover algún subsector, se planteaban a expensas de otro, por lo que sus resultados no lograban el desarrollo armónico de toda la ganadería. Producción e industria, producción y consumo interno, consumo interno y exportaciones son sólo algunos ejemplos de sectores que no han logrado un crecimiento simultáneo sino que recientemente se han enfrentado para lograr beneficios coyunturales, unos a costa de otros. Una perspectiva de largo plazo requiere una integración mínima de estos sectores que a todos puede beneficiar en función del crecimiento global.

Dentro de este marco de integración de todos los sectores vinculados a la ganadería, el estudio de "Cooperación para la Formulación de Estrategias de Desarrollo Ganadero y Definición del Rol de la Junta Nacional de Carnes" se plantea los siguientes objetivos:

-identificar áreas-problema que, por su importancia, aparecen como serias limitaciones al desarrollo de la ganadería. Estas áreas deberán identificarse a nivel de la producción, de la industria de procesamiento y del consumo interno y externo de carnes y derivados;

1. Mellor, J.W. "Agriculture on the road to industrialization" . IFPRI-Reprint No. 83, 1986.

- analizar los factores que condicionan o determinan los problemas señalados en el punto anterior;

- evaluar las diferentes opciones de políticas o proyectos que puedan ser impulsados por el Gobierno, tendientes a la solución de problemas previamente identificados;

- elaborar una propuesta global de desarrollo ganadero para un horizonte de mediano plazo, que incluya el conjunto de políticas y proyectos que aparecen como prioritarios de acuerdo a la evaluación realizada.

Los diagnósticos que se presentan como ane-xos a este documento constituyen, en sus respectivos temas, una caracterización detallada de los diversos aspectos de la ganadería argentina. El objetivo de este documento es el de extraer de los referidos diagnós-ticos aquellas "áreas problema" que surgen como prioritarias para instrumentar cambios a través de po-líticas y proyectos que permitan superar el relativo es-tancamiento en que se encuentra la ganadería argentina desde hace décadas.²

Al analizar los factores que son responsables del estado actual de la ganadería, aparecen tres grandes componentes:

A. Las políticas de gobierno que afectaron al sector;

B. El marco internacional que enfrentan las ex-portaciones argentinas, y

C. Las características propias de la ganadería, que la diferencian de otras actividades de la pro-ducción rural.

A. Políticas aplicadas al Sector Ganadero

Las políticas deben concebirse como los instru-mentos a través de los cuales los gobiernos pretenden lograr determinados objetivos. De la misma forma que

existen objetivos generales de la economía y objetivos sectoriales, también podemos hablar de políticas ge-nerales y políticas sectoriales.

1. Existe evidencia empírica de que en Argentina la política económica general ha tenido mayor im-pacto sobre el sector agropecuario que las políticas sectoriales específicas. Tal como ha si-do la experiencia de otros países" las políticas comerciales, cambiarias, fiscales y monetarias tienen una repercusión significativa en el sector agropecuario de los países en desarrollo, que a menudo eclipsa las políticas específicas del sec-tor".³

2. También existe evidencia de que a partir de la década delos treinta, estas políticas generales, lejos de promover el crecimiento del sector ru-ral, han actuado en contra de la actividad agropecuaria. A partir de la época en que el país comienza el proceso de industrialización, se ve-rifica lo que algunos autores definen como el "sesgo anticomercial", ya que se hace menos rentable la producción de bienes exportables en relación a los no comercializables. Siendo el sector agropecuario fundamentalmente expor-tador, se concluye en consecuencia que las políticas generales fueron dirigidas a otros obje-tivos no compatibles con el del crecimiento del sector rural.

3. A pesar de que el país tuvo políticas destinadas a promover la industrialización, este proceso no alcanzó a las industrias exportadoras de produc-tos primarios (agroindustrias), ya que fundamentalmente los estímulos fueron dirigi-dos a industrias que sustitúan importaciones y aquellas que producían bienes de capital. En el caso de la carne en especial, la industria frigorí-fica no fue alcanzada por el proceso de estímulo a la industrialización. Más bien, como toda la agroindustria, tuvo que pagar los costos de ta-les políticas.

2. RECA, Lucio. ARGENTINA: COUNTRY CASE STUDY OF AGRICULTURAL PRICES AND SUBSIDIES. WORLD BANK STAFF WORKING PAPER #386.

3. Informe sobre el Desarrollo Mundial 1986. Banco Mundial, Washington D.C., Capítulo 4, pág.71.

4. Los mecanismos a través de los cuales las políticas generales actuaron en contra del crecimiento agropecuario fueron varios, y no se reducen a la ya mencionada protección a la industria. Entre ellos deben mencionarse:

a) aplicación de derechos o impuestos a las exportaciones con la consiguiente depresión de los precios de bienes exportables;

b) desarrollo de una política comercial que sistemáticamente tendió a deprimir el tipo de cambio y a sobrevalorar la moneda;

c) establecimiento de elevados aranceles y otras medidas de restricción cuantitativa (cuotas y prohibiciones) a las importaciones, con el consiguiente encarecimiento de los insumos que utiliza el sector agropecuario;

d) fijación de precios máximos, controles de precios, vedas y otros instrumentos tendientes a reducir los precios internos de los productos agrarios.

e) a partir de 1977, una política financiera que elevó sustancialmente el costo del capital, obligando al sector rural a financiarse en el mismo mercado de capitales en que el Estado financiaba su enorme déficit fiscal y el de sus empresas. Por la característica propia de tales empresas, se obligaba al productor a pagar tasas de interés que no guardaban relación alguna con las posibilidades de las actividades productivas.

5. La simple constatación de que las políticas generales discriminaron en contra de las posibilidades de crecimiento de la agropecuaria no resulta suficiente para la elaboración de planteos alternativos. Tales políticas fueron dirigidas a objetivos específicos, siendo de fundamental importancia analizar el impacto de cualquier cambio sobre tales objetivos, a modo de necesaria evaluación de políticas alternativas.

Entre estos objetivos deben mencionarse:

a) estímulo para la industrialización del país;

b) estabilidad de precios y lucha contra la inflación;

c) mantenimiento del poder adquisitivo del salario real;

d) aumento de la ocupación urbana;

e) financiamiento del presupuesto (gasto) público;

f) solución de recurrentes problemas de balanza comercial.

6. Específicamente sobre el complejo cárnico a que nos referíamos antes, las políticas generales tuvieron efectos negativos que afectaron todas las áreas que lo integran.

a) La baja rentabilidad de la producción ganadera, resultante de la reducción de precios de productos y el incremento del precio de insumos, determinó niveles de inversión no compatibles con el crecimiento que pudo haberse operado de haber existido un marco de políticas que alentaran tales inversiones.

b) El sesgo antiexportador y el objetivo de mantener deprimido el precio de la carne para consumo urbano determinaron una estructura orientada esencialmente al consumo interno, quedando las exportaciones de productos cárnicos como un saldo o residuo de gran variabilidad. Aparte del efecto negativo sobre la industria de exportación a que hacemos referencia más adelante, el comercio exterior se resiente por la inestabilidad de los volúmenes disponibles, creando dificultades de colocación y pérdida de mercados.

c) La industria exportadora, minoritaria en cuanto a la faena total de hacienda, debe competir en condiciones adversas con aquella que vende internamente, tanto por las exigencias de inversión sanitaria y comercial que tienen los países compradores, como por la extrema variabilidad de los volúmenes operados.

d) El bajo precio de la carne vacuna influye decisivamente sobre el consumo de sustitutos, cuya demanda se ve así sustancialmente reducida. Como consecuencia de que la oferta se adecua a esta situación de largo plazo, en coyunturas particulares en que disminuye la oferta de carne vacuna se nota un alza de los precios de los sustitutos y no una modificación permanente en su oferta. Una política de estímulo al sector exportador hubiera encarecido el precio interno de los granos y por tanto el costo de producción de sustitutos. Ello no resta validez al argumento expuesto anteriormente aunque requiere un análisis detallado de tales relaciones.

e) Dentro de los referidos marcos de políticas generales se agravan las naturales tendencias a las variaciones cíclicas y estacionales que son propias de la faena y precios ganaderos.

7. A modo de resumen, cabe señalar que aún cuando debe reconocerse la importancia de una política crediticia, impositiva y tecnológica adecuadas a las necesidades del sector, no es posible pensar en un efectivo crecimiento de la ganadería si no se establece un marco de política económica general de estímulo a las exportaciones.

B. El Mercado Internacional de Carne Vacuna

La participación de las exportaciones en el total de la faena ha sido muy variable, y se encuentra actualmente cercana al 10 por ciento, lo que constituye un mínimo histórico. A pesar de esta escasa participación, el mercado internacional es sin duda uno de los factores que ha influido marcadamente sobre la estructura y desempeño del complejo cárnico.

Dado que el mercado interno se encuentra plenamente abastecido de carne vacuna, con niveles de consumo de 80 a 90 kg per cápita, todo el resultado del crecimiento del sector debe volcarse a las exportaciones, por lo que las características del mercado internacional de carnes pasa a ser un factor decisivo para el éxito de un programa de desarrollo de la ganadería

de carnes. A continuación se presentan los elementos más destacables que pautarán la evolución futura del mercado de carnes.

1. El mercado internacional se caracteriza por una gran inestabilidad y variabilidad de precios como consecuencia de los siguientes factores:

a) bajo porcentaje de carne objeto de comercio internacional en relación de la producción mundial. Para el año 1985 se estima una producción mundial de 46 millones de toneladas de carne vacuna, mientras que el comercio internacional no llegó al 10% de la producción, con 4,2 millones de toneladas comercializadas;

b) las características cíclicas propias de la ganadería que da origen a ciclos de faena y precios en todos los países productores, provocan grandes variaciones de la oferta a través del tiempo;

c) las medidas proteccionistas y de subsidios de los países industrializados, que interfieren en la operativa normal de mecanismos de autorregulación de mercados, no permitiendo que los bajos precios internacionales desestimen la producción;

d) la sensibilidad del consumo de carne al nivel de ingresos o de actividad económica, tal como se ha constatado durante 1986 en Brasil.

2. La economía de los países industrializados ha evolucionado de forma que la importancia relativa del sector industrial y sobre todo de los servicios ha crecido significativamente más que la agricultura. Frente a esta realidad de que la agricultura ocupa un lugar cada vez más reducido del espacio económico y dado que su producción tiene una importancia estratégica (fundamentalmente los alimentos), existe una clara tendencia a adoptar políticas de autosuficiencia. Las mismas se asientan sobre dos pilares: por un lado el formidable adelanto tecnológico que permite la producción de productos básicos aún en condiciones de escasez de recursos naturales, y por otro en el establecimiento de barreras proteccionistas que impiden la competencia de productos producidos

dos con mayor eficiencia relativa y menor costo. Estos países industrializados, y posiblemente otros que no lo sean tanto, continuarán en el futuro con su política de no depender de terceros países para la provisión de alimentos estratégicos, tendiendo al autoabastecimiento (lo que implica eventuales saldos de exportación subsidiados).

3. Como corolario de lo expuesto anteriormente, se desprende que las ventajas comparativas que Argentina tiene como productora de carne, en función de la calidad de los recursos naturales que posee, dejarán progresivamente de constituir un factor decisivo para competir internamente. Es imprescindible que los mismos sean complementados con tecnología de procesamiento, de marketing, de presentación y envase, etc. que son factores decisivos en la dura lucha por ampliar y consolidar mercados.
4. En lo que hace a la demanda de productos cárnicos, aparte del aumento que pueda originarse por aumento del nivel de ingresos de países en vías de desarrollo, es necesario que la estrategia que desarrolle Argentina en la diversificación de sus productos exportables tenga en cuenta las condiciones cambiantes de los hábitos de consumo en los países desarrollados, actuales importadores del 70% de las exportaciones argentinas. En ese sentido, recientes investigaciones de mercado en U.S.A. y en otros países desarrollados ⁴ coinciden en señalar que están teniendo lugar importantes cambios en los hábitos de consumo de carnes, particularmente en lo que hace al estilo de vida y necesidades del consumidor.
5. Anticipar el sentido y la dirección de estos cambios y ofrecer productos que se adecúen a las exigencias del consumidor, es el gran desafío que enfrenta la industria de procesamiento de carnes en Argentina. En ese sentido resulta

apropiado el criterio de R.W.Mendigo ⁵ que en sus recomendaciones a la industria americana señala que "sin duda, seguir viviendo en el pasado con los laureles de una era ya ida no podrá hacer o mantener a la industria cárnica viable. Ser competitivo impone no solamente la rentabilidad del negocio sino también anticipar las necesidades futuras de los consumidores y ajustar los productos para que sean atractivos al consumidor".

Esta necesidad de investigación de mercados y la capacidad de generar productos con la más moderna tecnología que responda a las exigencias futuras del consumo es absolutamente válida para la industria argentina, si es que se desea volver a ocupar un lugar relevante en el comercio internacional de carnes.

6. A modo de ejemplo, se sintetizan algunos de los cambios en los hábitos de consumo de países desarrollados que pautarán la futura demanda:
 - a) existe un cambio muy importante en favor de consumos dietéticos y de productos adecuados para la salud.
 - b) la facilidad de preparación de las comidas y la conveniencia pasan a ser un factor importante en los criterios del consumidor.
 - c) la importancia de las "marcas" de los productos tiene gran influencia en el consumidor.
 - d) los cambios en hábitos de consumo tienden a ser cada vez más rápidos y frecuentes.
 - e) pérdida de posiciones de la carne vacuna frente al pollo, por problemas de salud humana, en la percepción del consumidor. Ventajas de la carne en cuanto a sabor y facilidad de preparación. Necesidad de orientar campañas publicitarias a la defensa de las bondades de la carne vacuna como alimento.

4. Yankelovich, Skelly and White 1985. The Consumer Climate for Red Meat. Executive Report. Prepared by A.M.I. and N.L.S. & M.B.

5. Mendigo, R.W. Building Product Characteristics into Processed Meats. Proceedings of the Meat Industry Research Conference. Chicago, Ill. 1985.

7. Finalmente, debe mencionarse un importante desarrollo de tecnologías en lo que hace a la conservación y envasado de productos cárnicos, que hoy en día dominan el escenario tanto a nivel de distribución mayorista como en las ventas al público a través de supermercados. En la venta al consumidor se aprecia un crecimiento de comidas preparadas, enfriadas, congeladas, esterilizadas y liofilizadas, envasadas en bandejas de aluminio, bolsas plásticas, envases flexibles, semiflexibles, latas, etc., que utilizan materiales impermeables y semipermeables al oxígeno, así como técnicas de vacío y atmósfera controlada cuyo desarrollo en Argentina requiere un especial estímulo a tales tipos de innovación tecnológica.⁶

C. Características propias de la producción, procesamiento y comercialización ganadera

La ganadería, definida en los términos en que se lo hizo en la introducción de este documento, presenta una serie de características específicas que la diferencian de otras áreas de la actividad económica y que deben necesariamente tenerse en cuenta en la elaboración de propuestas de desarrollo.

1. En lo que hace a la "producción", constituyen sus rasgos más salientes:
 - a) ser una actividad que requiere un espacio de tiempo relativamente largo entre el momento de la inversión y el retorno de la misma, por lo que las decisiones en tal sentido requieren de un marco de estabilidad de mediano y largo plazo para ser atractivas al productor. A las fuentes de inestabilidad propias de todo proceso biológico (efecto clima) debe agregarse la que proviene de políticas erráticas, no dirigidas a estimular la inversión, y el carácter cíclico a que se hace referencia a continuación;

b) se trata de una actividad cíclica en que a diferencia de lo que ocurre con la inmensa mayoría de otros bienes, una suba de precio no induce un mayor nivel de faena en el corto plazo ya que el proceso de retener hacienda es la forma de invertir para producir más en el largo plazo.

Por ser el ganado vacuno al mismo tiempo un bien de consumo y de inversión (fundamentalmente ciertas categorías), se presenta esta respuesta "perversa" si se quiere, que no sólo crea dificultades a nivel de la producción sino que es en parte responsable de los sistemáticos desencuentros entre producción e industria;

c) a esta variación cíclica de precios y faena debe agregarse la variación estacional, provocada por la estacionalidad de la producción de pasturas;

d) la alta tasa de sustitución entre actividades determinó históricamente la reasignación de recursos entre agricultura y ganadería en las áreas de aptitud mixta con un efecto negativo en la inversión de mediano y largo plazo. Por otro lado, en los últimos diez años el incremento de la productividad agrícola produjo modificaciones en el nivel de existencias regionales, que en algunos casos determinaron incrementos o disminuciones no cíclicas, conformando un proceso de relocalización. Este comportamiento hace necesaria la formulación de políticas que propongan un planteo productivo flexible en las áreas mixtas, y de estímulo a la producción y productividad en las zonas con exclusiva aptitud ganadera.

Estas características que hacen a la localización y variabilidad de la producción deben ser especialmente consideradas al elaborar propuestas tanto de política como de proyectos.

2. En cuanto al "comercio interno de ganados y carnes", el país presenta una organización relativamente ineficiente que requiere la

6. Correa C. y Vilanova M. Información General sobre Alternativas de Producción de Carnes Procesadas en Europa y Estados Unidos. Montevideo, 1986.

implementación de acciones con vistas a su modernización a los siguientes niveles:

a) la comercialización de ganado en pie que se realiza a través de remates-feria, ventas directas en estancia y en los mercados de concentración. La transparencia del mercado, que en el pasado se lograba a través de un gran mercado de concentración como Liniers, se puede lograr a través de un moderno sistema de información y comunicaciones entre mercados descentralizados. De esta manera, no sólo se reducirían costos sino que se podría llegar a desactivar el mercado de Liniers, que ya constituye un problema por su propia ubicación física;

b) la comercialización a nivel mayorista, donde se destaca la figura del matarife como intermediario entre el productor y la boca de expendio al público mediante el transporte de medias reses. Ya se han desarrollado mecanismos de integración producción-industria-supermercados o carnicerías integradas, que permiten reducir costos, disminuir las pérdidas, mejorar el aprovechamiento de subproductos y mejorar condiciones sanitarias que debieran estimularse a través de políticas y proyectos específicos;

c) a pesar del notorio avance de la importancia de los supermercados y las carnicerías integradas (33% del consumo en Capital y Gran Buenos Aires), la tradicional carnicería es el mecanismo más difundido de venta de carne. La gran cantidad de las mismas, con escaso volumen de ventas, genera problemas de aumento de costos, pérdida de productos y subproductos por menor aprovechamiento de la media res y problemas de calidad y sanidad, por lo que se deben encarar medidas de estímulo a la reconversión del sistema, apoyando la instalación de cadenas integradas de mayoristas y minoristas.

3. A nivel de la "industria frigorífica", deben mencionarse los siguientes aspectos:

a.) las recurrentes crisis de la industria se deri-

van fundamentalmente del hecho de que la actividad exportadora un saldo o residuo del consumo interno sujeto a grandes variaciones anuales. El país debe apoyar y proteger el desarrollo de una moderna industria de exportación concebida como una actividad industrial de alta utilización tecnológica;

b.) en este sentido no debe considerársele como una actividad tradicional de faena y enfriado, sino que se deben aplicar a ella todos los lineamientos de política de promoción de exportaciones del sector industrial, tal como se le define en documentos oficiales sobre la industria.⁷

Ello incluye tipo de cambio efectivo alto y rentable, utilización de reembolsos, financiamiento adecuado, etc;

c) merece que se ponga especial énfasis en el problema de la competencia desleal, que tiene lugar por la no implementación de la Ley Federal de Carnes y por la operativa de matarifes y faconeros que operando para el mercado interno, no tienen el mismo nivel de exigencias sanitarias que la industria exportadora. Este fenómeno se ve enormemente agravado cuando tales agentes operan en plantas con serios problemas financieros (fundidos), donde no se respetan costos financieros ni fijos, y donde existe un alto nivel de evasión impositiva;

d) en lo que hace a los aspectos institucionales, es necesario un replanteo de la Junta Nacional de Carnes, que actualmente limita sus funciones al contralor de calidad y el seguimiento de la operatoria industrial. La Junta Nacional de Carnes debe constituirse en un complemento del sector privado en el impulso de un moderno sector exportador. Dentro de las áreas que deben reforzarse en la J.N.C. se destacan aquellas que se refieren al seguimiento, análisis y previsión del mercado externo, con énfasis en el estudio económico de mercados y el desarrollo de nue-

7. Secretaría de Planificación, Lineamientos de una Estrategia de Crecimiento Económico 1985/1989, 1985. Pag. 95

vos productos adaptados a las necesidades del consumo de países de altos niveles de ingresos. Asimismo debe crearse un dinámico sistema de información, tanto interno como externo, y en lo posible coordinar las actividades de control con las que realiza SENASA en el área sanitaria.

II. OBJETIVOS

El objetivo general a que apuntan las propuestas de política y proyectos que se presentan a continuación es el de promover el crecimiento del valor agregado del complejo cárnico, tal como se lo definió anteriormente. Dado que el mercado interno no presenta déficit de abastecimiento, el aumento del producto bruto de la ganadería debe ir dirigido al aumento de las exportaciones. Es por ello que, como objetivo intermedio para el logro de aquellos más generales, debe mencionarse la modificación de la política comercial que históricamente ha discriminado en contra del potencial crecimiento exportador del país y en particular de la ganadería.

A continuación se detallan los objetivos específicos en cada una de las áreas del estudio.

A nivel del comercio internacional:

- Reducir las variaciones cíclicas en los volúmenes exportables tendiendo a aumentarlos progresivamente a los niveles más altos que el país haya tenido en el pasado.
- Diversificar la gama de productos exportables adecuándola a las necesidades de los mercados consumidores.
- Diversificar los destinos de las exportaciones consolidando la presencia de productos cárnicos argentinos en mercados que han sido erráticos en el pasado.

A nivel de la industria de procesamiento

- Lograr la modernización tecnológica de la industria de exportación para permitirle competir internacionalmente.
- Crear condiciones de competencia sana y leal entre la industria exportadora y la consumera para evitar la discriminación que actualmente existe en contra de la primera.
- Tender a la integración entre producción, comercio, industria consumera y exportadora de forma de reducir las confrontaciones cíclicas que han caracterizado las relaciones entre tales sectores.

A nivel del comercio interior

- Fomentar la difusión de mecanismos de comercialización interna que sean más eficientes que los actuales, tendiendo a reducir costos de intermediación, mejorar el aprovechamiento de subproductos y mejorar las condiciones sanitarias del proceso.
- Reducir las variaciones cíclicas y estacionales de precios y faena.
- Fomentar el desarrollo de la producción de sustitutos de la carne vacuna.

A nivel de la producción

- Crear las condiciones para incrementar y difundir masivamente el grado de adopción de tecnologías que probadas a nivel comercial son capaces de aumentar sustancialmente la producción de carne.

A nivel institucional

- Definir el rol y funciones de la Junta Nacional de Carnes como organismo responsable de la ejecución de la política de carnes dotándolo de los recursos humanos y financieros y de la organización necesaria para cumplir adecuadamente con los mismos.

III. AREAS DE ACCION PROPUESTAS

En función de los antecedentes expuestos y de las conclusiones de los diagnósticos realizados en las cuatro áreas estudiadas, a continuación se presenta un resumen de temas que se han identificado como prioritarios para la implementación de políticas y proyectos tendientes a conformar un "programa global de desarrollo de la ganadería". Las políticas a desarrollar durante los próximos cuatro meses serán la base de un préstamo sectorial agropecuario mientras que los proyectos que se prepararán durante el mismo período se incorporarán en un proyecto global de desarrollo agropecuario que será presentado para financiación internacional. En lo que hace en particular a las políticas y proyectos referidos al área ganadera, las mismas deben tener una coherencia en cuanto a los objetivos perseguidos de forma tal de conformar el programa global antes mencionado. No se pueden esperar resultados de impacto a través de la implementación de medidas aisladas.

Las propuestas de líneas de acción para el desarrollo ganadero a mediano y largo plazo han sido diferenciadas en Políticas y Proyectos de Inversión.

A. POLITICAS

Política comercial de estímulo al sector exportador

Como ya fuera mencionado en el primer punto de este documento, históricamente la política comercial ha discriminado en contra de las actividades exportables tal como surge de trabajos específicos sobre el tema ^{8 y 9} y del análisis en particular de los tipos de cambio efectivos para la exportación de productos cárnicos (Ver informe sobre comercio internacional).

También es obvio que la modificación de la política comercial, cambiaria, fiscal y monetaria excede los alcances de este estudio, no obstante lo cual debe señalarse que todo intento de desarrollar la ganadería será en vano si se persiste con políticas generales que discriminan en contra del sector agroexportador. Por tal motivo se profundizará en los próximos meses de trabajo en la definición de pautas de largo plazo en este sentido.

Política de Desarrollo de la Producción de Sustitutos

Un análisis comparativo de otros países muestra que existe una correlación significativa entre el nivel el nivel de ingresos per cápita y el consumo de carne vacuna ¹⁰, mientras que Argentina presenta niveles de consumo de carne marcadamente mayores que los de países de nivel de ingresos comparables.

Este alto consumo es debido fundamentalmente al bajo precio relativo interno de la carne, lo que ha actuado a su vez como un freno al desarrollo de la producción de sustitutos. Por lo tanto, el cambio de la po

8. Cavallo A. y Mundiak Y. Agriculture and Economic Growth in an Open Economy: The Case of Argentina. IFPRI, 1982.

9. Sturzenegger A. Estrategias para el Crecimiento Económico. 4ta. Convención de Bancos Privados Nacionales, Bs. Aires, 1986.

10. Ahalt J.D. New U.S. Agricultural Policy Directions: Implications for World Trade, Buenos Aires, 1986.

lítica comercial que implicaría el aumento del precio de la carne vacuna internamente debiera ir acompañado de un programa gradual de aumento de la producción de sustitutos (pollo y cerdo fundamentalmente). Ello traería aparejado simultáneamente el desarrollo de los sectores productivos y procesadores de tales alimentos que por sus características propias son más dinamizadores de la actividad económica que la ganadería vacuna. Por otra parte, el aumento de tales producciones se convertiría en una buena opción para pequeños y medianos productores, con quienes se podría preparar un proyecto de inversión en tal sentido.

Política de Promoción de Exportaciones

Aparte de los aspectos relativos a políticas comerciales y generales aludidas en I.B, la modernización de la industria de procesamiento requiere de la implementación de una política de exportaciones tendiente a:

- permitir el acceso y desarrollo de alta tecnología industrial y de marketing a través de facilidades para importación de bienes de capital e insumos;
- adecuar líneas de pre y post-financiación a las necesidades de la industria;
- establecer regímenes de admisión temporaria para permitir la disponibilidad de insumos a precios internacionales con destino a la reexportación;
- facilitar la operativa de tradings o consorcios de exportación adecuando el régimen legal vigente;
- actualizar los reembolsos o devolución de impuestos para evitar "exportar impuestos" y favorecer la capacidad de competencia de la industria nacional.

Existen ejemplos de países como Brasil, que sin tener la disponibilidad de materia prima que Argentina, se han convertido en fuertes exportadores de carne, sobre la base de sistemas de promoción a su sector exportador industrial.

Políticas de Estabilización Cíclica y Estacional

Las subas cíclicas y fundamentalmente estacionales del precio de la carne han constituido, históricamente, un factor distorsionante de los programas antinflacionarios por lo que se ha recurrido a medidas extremas como vedas, precios máximos, prohibición de exportaciones, etc. para desalentar las subas estacionales y su consecuente impacto sobre el índice de precios. Para evitar caer en medidas repentinas que tienen un fuerte impacto negativo a nivel del productor se hace necesario establecer un conjunto de medidas de largo plazo para enfrentar la estacionalidad y las variaciones cíclicas para que, anunciadas con la suficiente anticipación, no causen los efectos indeseables de medidas no programadas.

El programa 4 (Carnes) de la UEB ya ha iniciado una evaluación de cada una de las posibles medidas para proponer la implementación de aquellas que surjan como más convenientes dentro del préstamo sectorial. Se adjuntan como anexo a este informe, el análisis de algunas medidas ya evaluadas. Tres documentos sobre el posible manejo de la coyuntura durante 1987 fueron entregados a la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca.

B. PROYECTOS DE INVERSION

Proyecto de readecuación de funciones de la Junta Nacional de Carnes

Se trata de un proyecto de apoyo y fortalecimiento de la J.N.C. para el desarrollo del área de análisis económico, evolución de mercados, desarrollo de tecnologías y la implementación de un sistema de información que incluye la operatoria de mercados y el relevamiento de estadísticas básicas en acuerdo con los Gobiernos Provinciales.

Los rubros previstos de inversión incluyen la capacitación de personal, el equipamiento, la contratación de expertos para fortalecer las diferentes áreas, etc. Se prevé asimismo que el actual proyecto de Ley de Carnes que se encuentra en el Parlamento deberá ser modificado para adaptarlo a las características del

organismo dinámico que se pretende que sea la Junta Nacional de Carnes.

Paralelamente el proyecto debería incluir los fondos necesarios para una efectiva implementación de la Ley Federal de Carnes, lo que deberá llevarse a cabo conjuntamente con SENASA.

Proyecto de modernización del sistema de comercialización interno de ganados y carne

A nivel de la **comercialización de hacienda**, el proyecto apunta a la erradicación del mercado de Linniers, la creación de mercados regionales fundamentalmente para hacienda de invernada y el establecimiento de una red computarizada de información de mercado que de transparencia y unifique la operatoria de los mercados. Paralelamente deberán desarrollarse métodos objetivos de tipificación de hacienda. La operativa de tales mecanismos permitirá también la operativa de un mercado a término que pueda ser un elemento adicional en las políticas de estabilización. El destino de los fondos de inversión serán las instalaciones físicas, el montaje de la red de información computarizada, capacitación de técnicos y asesoramiento de expertos.

En cuanto al **comercio de carne**, el proyecto va orientado a promover la formación de cadenas de comercialización integradas entre la producción, la industria y la boca de expendio a nivel minorista, sean supermercados o cadenas de carnicerías.

Ya existen en el país algunas experiencias en este sentido entre las que merecen destacarse el supermercado "El Hogar Obrero" que posee su propia planta frigorífica que abastece cerca de ochenta bocas de expendio en Capital y alrededores. Asimismo las carnicerías COTO representan un ejemplo de abaratamiento de costos de distribución. El supermercado CARREFOUR en acuerdo con firmas productoras de carne representa uno de los primeros intentos de integración con venta de carne con "marca", hecho que ha probado ser de gran importancia en el desarrollo de la industria aviar.

En esta área el proyecto debe ir dirigido a facilitar a través del crédito y demás medidas de política la

difusión gradual de mecanismos de integración que permitan aumentar la eficiencia del proceso de intermediación. Las inversiones que se financiarán se refieren esencialmente a la infraestructura y equipamiento de procesamiento y enfriado necesarias para tales fines.

Proyecto de modernización de la industria de procesamiento

Tal como se desprende de lo expuesto anteriormente, el futuro de la industria exportadora debe orientarse a productos con un alto componente de tecnología de procesamiento que los ponga en condiciones de competir internacionalmente. Por tal motivo, el proyecto debe orientarse al financiamiento de inversiones que permitan esta necesaria modernización de la Industria. Aparte de las necesidades de equipamiento no debe descartarse la posibilidad de financiar la instalación de actividades de investigación en la materia a través de algún tipo de centro que nucleee a la industria exportadora.

Proyecto de desarrollo tecnológico a nivel de la producción

Del diagnóstico realizado sobre la producción de carne surge claramente que existen marcadas diferencias en la tecnología utilizada entre la media de cada región y grupos de productores que han incorporado tecnología de avanzada. Esto a su vez implica diferencias significativas entre los niveles de productividad medidos en términos de carne por hectárea, lo que indica que existen posibilidades ciertas de aumentar la producción nacional significativamente mediante la incorporación tecnológica.

Paralelamente el diagnóstico indica que existen grandes diferencias en la adopción de tecnología entre las zonas criadoras y las invernadoras. En estas últimas se aprecia una importante evolución en el uso de pasturas permanentes, verdeos anuales, apotreraamiento y el uso de técnicas de manejo que no se han difundido a nivel de las actividades de cría.

Estos antecedentes deberán tenerse en cuenta en la preparación del proyecto de inversión en donde el crédito deberá orientarse a dinamizar aquellas regiones que se encuentran relativamente más atrasadas en el uso de tales prácticas.

Finalmente, el proyecto deberá prestar atención a la regionalización de la producción que ha tenido lugar por la competencia de la producción de granos. La orientación del crédito en este sentido deberá respetar pautas de eficiencia en la utilización de las mejores tierras.

Dado que la ganadería se encuentra en un período de bajo stock y se requiere consolidar un proceso de recomposición del mismo, el proyecto debe considerar la financiación de la compra y retención de hacienda, lo que se hace difícil en las actuales condiciones de altas tasas de interés.

**Este trabajo se terminó de imprimir en la
Unidad de Información y Documentación de la
Oficina del IICA en la Argentina
en el mes de junio de mil novecientos ochenta y ocho**

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA
OFICINA EN ARGENTINA

DEFENSA 113 - PISO 7 - (1065) BUENOS AIRES - TELS. 34-6127; 34-4967; 34-1375; 34-1435 - CABLE: IICA