



**El efecto de la intervención estatal en el mercado de carne
vacuna. Período 2004-2014.**

Alumno: Karin Morgan

Tutor: Juan Pablo Martí

Año: 2015

Lugar: Ciudad Autónoma de Buenos Aires



Agradecimiento

Agradezco a mi tutor Juan Pablo Martí por su capacidad, paciencia y celeridad para orientar mi trabajo.

A Diego, Francisco e Isabel por la paciencia y el apoyo incondicional para poder llevar a cabo esta tesis.

A mi madre y mi suegra por cuidar de mis hijos para que yo pudiera investigar y escribir.

A mis compañeras del master por haberme alentado a concluir la tesis.

A mis amigas por seguir estando luego de casi dos años de estar casi “siempre estudiando o escribiendo”.



Resumen

El presente trabajo describe los efectos que tuvo la intervención estatal en el mercado de carne vacuna durante el período 2004-2014. Luego de abordar una base teórica sobre los mecanismos de regulación, el trabajo pone en evidencia la falta de acciones coordinadas entre los actores de la cadena y el gobierno. La problemática se pone de manifiesto con la caída del stock ganadero, la pérdida en el ingreso de divisas y la caída en la competitividad del sector, entre otros. La ausencia de un plan ganadero de largo plazo, el impacto que tienen las regulaciones en el mercado local, el fanatismo por controlar los precios locales en detrimento de las exportaciones, la ausencia de políticas claras, y las propuestas concretas para salir de la actual problemática, son los temas tratados en este trabajo. El objetivo del mismo es generar un análisis que sirva de base para formular políticas concretas que ayuden a salir equilibradamente del exceso de intervención estatal, y encontrar el equilibrio esperado entre el Estado, su regulación, el mercado y los actores privados de la cadena.

La metodología utilizada en este trabajo se basó en la investigación de la literatura existente sobre el tema, entrevistas con productores ganaderos, y la información provista por los análisis estadísticos de las instituciones involucradas.

Palabras Clave

Mercado de carne vacuna-Exportaciones-Intervencionismo estatal.



Índice

Introducción.....	5
Capítulo I- La intervención estatal en la economía.....	7
Antecedentes – Base teórica.....	7
Posturas a favor del intervencionismo estatal en la economía.	12
Otras posturas en contra.....	17
La historia del intervencionismo en el mercado de carne vacuna en Argentina.....	19
Primeros problemas de corrupción en el mercado vacuno.	23
Junta Nacional de Carne post-crisis mundial.	23
Intervención estatal – Formas.....	24
Capítulo II - Mercado mundial de carne vacuna.....	27
Mercado mundial. Potencialidad.	27
Antecedentes de la participación argentina en las exportaciones mundiales.....	28
Situación actual del mercado argentino.	30
Justificación del intervencionismo de los últimos años.....	31
Problemática actual.	31
Capítulo III – Consecuencias de la Intervención y alternativas.	42
Consecuencias.....	42
Costo de oportunidad.	49
Alternativas.	51
Conclusiones.....	55
Bibliografía.	60



Introducción

La historia del intervencionismo en Argentina muestra la ineficiencia que ha tenido en cada uno de sus etapas, en especial desde el año 2005.

Cuando el Estado interviene en la economía obligando a la realización u omisión de una conducta/norma definida implica que existe un libre mercado, pero el Estado participa en él y lo regula, y en lo social busca garantizar el bien común a todos los ciudadanos (Thwaites Rey, 1999). Muchas veces ocurre que en pos de garantizar el bien común, el intervencionismo excesivo conduce a un aumento del poder estatal y a la burocracia. Este exceso muchas veces atenta contra las libertades, la justicia y la equidad. Y el fin buscado se vuelve inalcanzable. El intervencionismo debería tener sus límites de acción perfectamente definidos para que su accionar sea exitoso. Además suelen existir diferencias entre los objetivos buscados por el Estado y los grupos que forman la sociedad, en particular aquellos con mayor capacidad económica.

A finales del 2005 el Estado interviene el mercado de ganado vacuno aplicando retenciones a las exportaciones en busca de reducirlas para priorizar el consumo interno. Además de esta medida, intervino el mercado interno al aumentar el peso mínimo de faena a 280 kg, fijó precios máximos a la carne en febrero de 2006, para luego prohibir las exportaciones por un período de 6 meses, y comenzó a controlar discrecionalmente los permisos de exportaciones a través del Registro de Operaciones de Exportación (ROEs). Todo esto resultó en una caída de las exportaciones, sobreoferta en el mercado interno, liquidación del rodeo, pérdida de 10 millones de cabezas en 3 años, pérdida de rentabilidad al productor, por citar algunos de los problemas que enfrenta el sector. En este caso resulta evidente la ruptura entre las relaciones Estado-Mercado- Sociedad.

El presente trabajo le permitirá al lector identificar los supuestos en los que se basa el intervencionismo para interceder en la economía en el mercado de carne vacuna, la problemática creada en base a su accionar y algunas medidas necesarias para salir ordenadamente del exceso de intervención.

La primera parte del trabajo se centrará en la base teórica del intervencionismo estatal, sus fundamentos y distintas posturas. Luego



comentaré una breve descripción sobre la historia del intervencionismo estatal en el mercado de carne en Argentina.

La segunda parte tratará del mercado mundial y local de carne vacuna, de su situación actual y su potencialidad.

La tercera parte del trabajo describirá la problemática de la intervención en el mercado, con sus consecuencias, y con acciones concretas a fin de reducir la intervención en el sector y regenerar la competitividad del sector ganadero.

El objetivo perseguido con este trabajo es encontrar propuestas concretas que sirvan para diseñar políticas públicas adecuadas para una salida ordenada del intervencionismo excesivo de los últimos años.



Capítulo I- La intervención estatal en la economía.

Antecedentes – Base teórica.

Existen diversas corrientes en materia de la intervención del estado en la actividad económica. Una y otra vez se discuten los mismos temas a lo largo de la historia. Los opuestos a la idea del rol central del Estado en la planificación, organización y redistribución de la renta, planteando un Estado subsidiario y secundario de intervención en el mercado y la sociedad, reduciendo la acción del estado al cumplimiento de las funciones más esenciales (defensa nacional, educación, justicia).

Y los que apoyan las intervenciones basándose en temas de equidad social y seguridad alimentaria. Las intervenciones no tienen que ver solo a lo vinculado al aparato administrativo sino a los modos de relación del Estado con la sociedad civil y los resultados que esta relación promueve en términos de políticas públicas (Lattuada y Nogueira, 2011).

El Estado interventor es definido como aquel que tiene injerencia en el ámbito económico y social y promueve el desarrollo, para mejorar la calidad de vida de la gente y disminuir las desigualdades sociales. La intervención en lo económico implica que existe libre mercado pero que el Estado participa en él y lo regula, y en lo social busca garantizar el goce a todos los ciudadanos de los derechos económico sociales (Thwaites Rey, 1999).

Según Lattuada y Noguera (2011) las capacidades del Estado “se relacionan con la posibilidad que tiene el Estado de invertir a la sociedad –a través de sus distintas manifestaciones – de tres atributos centrales: eficacia, eficiencia y sustentabilidad de sus acciones. A su vez, no necesariamente las capacidades estatales coinciden con las capacidades de gobierno, es decir, aquellas de corte temporal y no estructural de la institucionalidad prevista por aquél”(p. 30). Las capacidades estatales están en vinculación directa con los modos de hacer del Estado.

Durante los años noventa la expresión del Estado interventor fue reducida hacia el mínimo, para luego progresivamente hacer un giro habilitando nuevos



espacios de participación de nuevos actores y la participación de sectores que estaban excluidos en los noventa.

Durante los años noventa en el sector agropecuario se eliminaron organismos, se redujo personal, aparecieron restricciones presupuestarias y congelamiento de vacantes, se privatizaron empresas públicas, se eliminaron normas de regulación e intervención en la economía y la sociedad y, se promovió la descentralización de actividades y servicios hacia provincias y municipios. La propuesta fue un Estado más pequeño y financiado por organismos financieros internacionales (FMI, BID y Banco Mundial), con nuevas responsabilidades que atendiera prioritariamente, las cuestiones sanitarias, la promoción de las exportaciones, y la asistencia de los pequeños y medianos productores (Lattuada & Noguera, 2011).

Para que la intervención estatal sea efectiva requiere de un conjunto de instrumentos para poder hacer frente a las distintas cuestiones sociales. Las políticas públicas le dan al estado las capacidades necesarias para intervenir eficazmente en pos del beneficio de la sociedad en su conjunto. El resultado de la intervención dependerá de cómo el gobierno elige los instrumentos de políticas públicas (Eliadis, Hill & Howlett, 2005). Por lo tanto la elección de los mismos condiciona el abordaje y la capacidad de intervención estatal frente a los distintos problemas que afectan a la sociedad. Las políticas públicas pueden definirse como un curso de acción y flujo de información relacionado con un objetivo público, definido en forma democrática, las que son desarrollados por el sector público, y frecuentemente con la participación del sector privado (Lahera , 2008).

Algunas de las políticas públicas más comunes son:

- Desregular, legalizar, privatizar, crear y simular mercados
- Incentivos económicos: subsidios, impuestos
- Regulación directa
- Provisión de servicios directa o indirectamente (educación, sanidad, infraestructura, cultura, etc.)



- Seguros o ayudas ante la adversidad (seguridad social, ayuda a afectados por desastres).

Luego de los años noventa, en el sector agropecuario, algunos ejemplos que demuestran un nuevo rol del Estado, el carácter de las políticas públicas y la participación de los actores fueron: la creación del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, incorporando una Secretaría de Estado de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, y del Plan Estratégico Agroalimentario (PEA).

El Estado ejerce su poder a través de los instrumentos de políticas públicas con el fin de asegurarse el apoyo y/o prevenir o resolver problemas que lo demandan. El éxito o fracaso sobre la gestión de ciertos temas en particular dependen en como el gobierno construye, define y elige los instrumentos de políticas (Eliadis, Hill & Howlett, 2005). De esta forma la elección de los instrumentos es clave, ya que condiciona la capacidad de intervención estatal. Como instrumento de políticas públicas entendemos a las condiciones necesarias o medios necesarios para que el Estado pueda actuar cuando la situación lo amerite. Estos instrumentos pueden agruparse en: un dispositivo normativo, un dispositivo de gestión y un conjunto de recursos básicos que las torne viables (Isuani, 2012).

El dispositivo normativo se entiende como el conjunto de leyes, decretos y otros reglamentos que enmarcan una política pública, definiendo su alcance y asignando responsabilidades para la puesta en marcha de la misma. La relación entre los actores estatales y privados interactúa y le va dando forma al conjunto normativo, fijando de esta forma la intervención estatal, su accionar y autorizando a distintas autoridades u organizaciones para resolver determinados problemas (Brown & Erie, 1984). Las distintas posturas que tengan los múltiples actores políticos, económicos y sociales, internos y externos al Estado, tendrán un impacto directo en la viabilidad que logre el dispositivo normativo como un instrumento de políticas públicas. Entre los distintos actores existirán diferencias entre los intereses y las agendas de cada uno, lo cual puede dificultar o frustra el objetivo final de la política pública.



Para poder llevar adelante la disposición normativa es necesario que un conjunto de medidas de gestión sostenga las actividades necesarias y concrete los objetivos del Estado. Sin esto, los esfuerzos estatales, a través de sus instrumentos públicos, por instaurar una determinada acción pública serán en vano, o muy vulnerables. A través de la gestión, el Estado muestra y pone en evidencia su estilo de acción con el cual se propone intervenir en la sociedad. Puede por ejemplo, ser centralizado o no, articulado con las sociedad civil o no, adaptativo o no (Insuani, 2012). Ante la existencia de muchos actores organizacionales, es de vital importancia la coordinación entre los distintos mecanismos sobre los cuales dependen los objetivos perseguidos con el instrumento de política pública (alcance, interacción con los beneficiarios, tecnologías empleadas, etc.) (Mintzberg, 1993). Los actores tienen que tener en cuenta que sus objetivos individuales son ajustados a los del conjunto. Esto normalmente genera tensiones entre quienes quieren mantener su poder organizacional. Por lo mencionado anteriormente la coordinación busca que los actores involucrados no operen de forma individual sino de forma colaborativa, integrada y articulada para que los objetivos del Estado se puedan alcanzar con mayor efectividad.

Dentro de los recursos básicos para que las políticas públicas resulten viables encontramos los recursos humanos, los financieros y los tecnológicos. Al igual que en una organización, los recursos humanos ocupan un papel clave en el éxito o fracaso de las políticas públicas. Según Echebarría (2005), “América Latina ha sido históricamente considerada como una región con Estados grandes pero débiles, con una burocracia que ha sido tomada como un recurso en manos del poder político y de los intereses corporativos” (p.1). Los recursos financieros para llevar adelante los instrumentos de políticas públicas son claves para materializar las acciones que le son requeridas (Insuani, 2012). En materia de tecnología es fundamental ya que es utilizada para la transformación en bienes y servicios, Como lo describe Insuani, se puede distinguir entre dos tipos de tecnologías: las centrales y las de apoyo. Las centrales son aquellas cuya presencia permite las acciones centrales que una determinada política propone, y las de apoyo condicionan el logro de los



objetivos de la política de manera indirecta, y existen en función de las tecnologías a las que deben adaptarse y servir. Nos encontramos muchas veces en situaciones donde determinados instrumentos de políticas públicas se ponen en marcha sin siquiera coordinar estos tres recursos primordiales para el éxito de las políticas públicas.

Por todo lo expuesto anteriormente la configuración de instrumentos de políticas públicas es desarrollado por un conjunto de actores estatales y privados en un marco político-administrativo determinado (Insuani, 2012). Por lo tanto tales actores tienen el deber de accionar sobre esos instrumentos de manera de solucionar los problemas que afectan la calidad de vida de los ciudadanos. Como menciona Insuani, “los instrumentos responden así a la voluntad de quienes definen la política, los diseñan y finalmente los usan”(p.61).

Es de vital importancia el proceso y poner especial atención a los actores que en él participan para definir políticas públicas a fin de prevenir y/o reducir los problemas que procura enfrentar (Insuani, 2012). En muchas ocasiones se evidencia ciertos favoritismos del Estado para satisfacer intereses sectoriales y de corto plazo, en lugar de los intereses generales y de largo plazo, excluyendo de esta forma a sectores y actores sociales que deberían haberse considerado involucrados en determinados temas. Una forma de blanquear esta situación es hacer que los instrumentos sean más públicos, y esto solo podría alcanzarse con la participación activa de los distintos actores sociales y estatales, que muestren verdadera voluntad de participación y actúen en consecuencia para lograr políticas sustentables.

La intervención excesiva de los últimos diez años ha mostrado una continua pérdida de la renta agropecuaria en manos del sector público, en algunos casos con derivación de renta hacia otros tramos de la cadena agroindustrial, debido a algunas políticas específicas de redistribución de la renta. Tal fue y continúa siendo el caso de las exportaciones de carne vacuna. Desde el 2006 el gobierno ha suspendido en reiteradas oportunidades las mismas. El objetivo perseguido era asegurar la carne a bajo precio en la mesa de los argentinos.



En el corto plazo fue una medida exitosa ya que quienes exportaban debieron volcar su producción al mercado interno logrando la baja de precios. Pero con un impacto negativo a largo plazo al perjudicar la rentabilidad del sector, la disminución del stock ganadero-el cual perdió cerca de 10 millones de cabezas de ganado, el aumento en el precio de la carne al consumidor.

Posturas a favor del intervencionismo estatal en la economía.

Analizando la literatura existente sobre el tema encuentro que el intervencionismo estatal surgió con las guerras, creyendo que el sector público podía utilizarse para consolidar el cambio estructural necesario en aquel momento, y como una estrategia para acelerar el desarrollo capitalista y la industrialización en países como Alemania, Francia y Estados Unidos durante el siglo XIX, a través de aranceles altos a los competidores de estos países, y favoreciendo los negocios domésticos con los contratos públicos (Kalmanovitz, 1998). El intervencionismo en su máxima expresión lo dieron los países socialistas en los que se abolió la propiedad privada, y se nacionalizaron y centralizaron las empresas. No nos olvidemos que antes de la gran depresión se habían consolidado las grandes corporaciones, los sindicatos y los gobiernos imperialistas. Como comenta Kalmanovitz en su trabajo, la gran depresión de los años '30 abrió dos alternativas de intervención estatal: la primera es el *corporativismo fascista* que abolió el parlamento y controlaba los sindicatos e intervenía las grandes empresas en Alemania, Italia y España reorganizándolas empresas gremialmente y con milicias partidistas; la segunda, el *corporativismo liberal* que negociaba ingresos y salarios a través del gobierno y sindicatos libres. Una de las críticas que se hace frente a este surgimiento del intervencionismo es la aparición de los grupos de interés por capturar las rentas que surgían de las actividades del Estado.

Uno de los principales exponentes a favor del intervencionismo fue John Maynard ¹. El mismo se manifestaba a favor de la intervención pública directa en materia de gasto público, el cual, a través de él, permite cubrir la diferencia

¹ John M. Keynes fue un economista del siglo XX que contradujo la teoría clásica. Sostenía que el sistema capitalista no tiende al pleno empleo ni al equilibrio de los factores productivos.



de la demanda agregada². A diferencia de los clásicos que sostienen el pleno empleo y que la oferta productiva está fija, Keynes plantea que los niveles de producción y de empleo están determinados por la demanda y no por la oferta, y por lo tanto el Estado debe intervenir en la actividad económica para asegurar y mantener el empleo, para sostener e impulsar la demanda efectiva y para incentivar y regular el nivel de ocupación, y de la inversión. Keynes postula además que la economía no alcanza niveles óptimos por sí sola, y que atraviesa distintas fases, a períodos de recesión siguen los de auge y viceversa. Por este motivo hay que incentivar la inversión y el empleo y una forma de hacer esto es mediante los impuestos y el gasto público, fomentando el empleo y el ingreso, provocando un aumento de la demanda efectiva, inversión a fin de expandir la economía. Keynes cree que el Estado debe actuar como regulador de la economía. A través de incentivos a la inversión y el empleo y con ellos aumentando el consumo, para ampliar la demanda, y con ello aumentar la actividad económica.

La mayor parte del siglo XX se caracterizó por un incremento del rol de lo público, tanto en sistemas capitalistas como socialistas. Las políticas neokeynesianas implicaron un incremento en su papel regulatorio y las tendencias socialistas dominaron el escenario en varios países europeos, y condujeron a un papel creciente del Estado (Oszlak, 1994).

Al igual que Keynes, Alvin Hansen³ plantea la intervención estatal en la economía a través de una política fiscal que tiene como objetivo apaciguar durante las fases de auge la expansión indebida del consumo, mediante la regulación de ingresos y consumo, y estimular el consumo durante la depresión, a través de la devolución de fondos originados en épocas de auge.

² Según el economista Gregory Mankiw, la demanda agregada es un modelo que la mayoría de los economistas utiliza para explicar las fluctuaciones a corto plazo en la actividad económica en relación con su tendencia de largo plazo. La curva de demanda agregada muestra la cantidad de bienes y servicios que los particulares, las empresas, el gobierno y los clientes extranjeros desean comprar a cada nivel de precio.

³ Alvin Harvey Hansen fue un economista estadounidense que desarrolló las ideas de John Maynard Keynes. Tuvo un importante papel en el diseño de las políticas económicas durante las administraciones de Roosevelt y Truman.



En el caso de una economía en la cual no se disponga de un volumen suficiente de inversión privada, es necesario que el Estado la sustituya por inversión pública, a través de una inversión directa del Estado.

Joseph Stiglitz⁴ sostiene que la intervención del Estado es necesaria como un mecanismo de corrección de fallas y errores del mercado. Sostiene que el mercado carece de mecanismos competitivos y de funcionalidad. Plantea seis fallas fundamentales del mercado que justifican el intervencionismo en la economía. Esas fallas se dan de manera conjunta y en distintos niveles.

Menciona las siguientes:

1. Falla en la competencia: Para que los mercados sean eficientes debe haber competencia perfecta, es decir un número suficientemente grande de empresas para que ninguna influya directamente sobre los precios. El estado regularía esta falla regulando la existencia de los monopolios y oligopolios.
2. Falla en la provisión de bienes públicos: muchas veces ocurre que algunos bienes no son suministrados por el mercado, o lo hacen de manera insuficiente, lo que una vez más justifica la intervención del estado en estas actividades.
3. Falla de externalidades: En un modelo eficiente de mercado se parte del supuesto que los costos de producir un bien y los beneficios de venderlo recaen sobre las empresas y los costos de comprarlo y beneficios de recibirlo recaen al comprador. Pero en la realidad esto no siempre es así, entonces aparecen las fallas en el mercado, que son llamadas externalidades. Las mismas aparecen cuando la actividad o acción de una empresa o persona afecta directamente a otras, pero no recibe ni paga una compensación por dicha actividad o acción. Las externalidades varían según sean de consumo o producción, negativas o

⁴ Joseph Stiglitz es un economista y profesor estadounidense. Conocido por sus críticas a la globalización, a los economistas de libre mercado y de algunas de las instituciones internacionales de crédito como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.



positivas. Un ejemplo de consumo y positivo es la educación, vacunación. Otro de producción y positivo puede ser un árbol frutal. Un ejemplo de consumo y negativo son los cigarrillos, y un ejemplo de producción y negativo es la contaminación. Entonces el Estado debe regular las externalidades negativas y positivas, porque la corrección que hace el mercado no es eficiente.

4. Falla por la existencia de mercados incompletos: cuando los mercados privados no otorgan un bien de manera eficiente, independientemente del costo del suministro.
5. Falla de información: la información que tienen los consumidores es incompleta debido a que el mercado de por sí da poca información, o de manera asimétrica, otorgando de manera discreta información privilegiada.
6. Falla de inflación, paro y el desequilibrio: como paro se refiere a las interrupciones laborales crónicas y friccionales. La inflación amenaza al consumo, y junto con la desocupación, afectan el equilibrio entre el poder de compra y el valor del dinero.

Stiglitz sostiene que aun suponiendo que el mercado es eficiente no es suficiente para suponer que la distribución de la renta será equitativa. De esta manera el Estado a través de su intervención otorgan subsidios y transferencias o gasto público para que sea más equitativa la distribución. Plantea a la intervención como un mecanismo correctivo ante un desempeño con posibles fallas en la economía, lo cual otorga al Estado un mecanismo de regulación, control y corrección, suponiendo mercados ineficientes.

En Latinoamérica el intervencionismo estatal fue el modelo adoptado por muchos países creyendo que el desarrollo económico era viable solo con el mercado interno, con una fuerte tendencia hacia el centralismo político y el desahorro. Por lo tanto, debía aislarse a la economía internacional a través de una política comercial llena de aranceles. Al revés de lo que ocurría en otros países con economías más abiertas y con tasa de crecimiento positiva, en los



ochenta Argentina atravesaba una etapa de hiperinflaciones, devaluaciones y deudas impagas.

Durante los años setenta comenzó a cambiar la idea sobre la intervención pública. La crisis del petróleo aceleró la idea sobre la sobredimensión del Estado que había contribuido al desequilibrio financiero mundial. En los años ochenta resurgen las ideas liberales donde el Estado no era la solución sino el problema, culpando al Estado magnificado por el desempleo, la inflación y el debilitamiento económico (Marsili, 2007). Esta nueva política favorecía al funcionamiento del libre mercado, con libre competencia. Uno de los ejemplos claros fue durante el mandato de la Primer Ministro Británica, Margaret Thatcher y el Presidente estadounidense Ronald Reagan, que siguieron un programa de austeridad monetaria, reducción de impuestos, disminución de gastos estatales, reducción de salarios y de poderes sindicales (Kalmanovitz, 1998). En materia de competencia de mercados se liberaron algunos antes regulados como las telecomunicaciones, la aviación, y se crearon regulaciones para fijar precios en la energía y en el agua. Durante los noventa fue el escenario donde se aplicaron las mayores medidas de ajustes y reducción del estado intervencionista.

En Argentina a partir de los noventa y hasta el 2001 se caracterizó por su apertura económica y liberalización de la economía. La hiperinflación de finales de los ochenta aceleró este proceso. El nuevo período se caracterizaría por una apertura externa, y retracción estatal. La nueva forma de gobierno se caracterizó por adoptar políticas internas de reducción del Estado a partir de bajar el número de organismos y regulaciones estatales, privatizaciones de empresas públicas, saneamiento fiscal, apertura unilateral de la economía, y una fuerte integración regional (Barsky & Dávila, 2008). El Estado queda ahora con nuevas funciones de promotor de negocios privados, más bien subsidiario y asistencialista hacia quienes quedaron fuera del modelo. El rol intervencionista, queda ahora en manos del mercado quien se encargará de la asignación de recursos. Sin embargo el sector agroexportador no creció de la misma forma que el ritmo de la economía. Muchos atribuían este hecho a la falta de planes y programas globales para el campo. La ley de convertibilidad



quitó competitividad a las exportaciones. La política tributaria se centró en los derechos de exportación como fuente de provisión de recursos fiscales.

En los noventa se cerraron muchos organismos reguladores sobre los productores agropecuarios. Algunas de las medidas fueron eliminar: los tipos de cambios múltiples, retenciones a las exportaciones, juntas reguladoras de producción y comercialización e impuestos específicos. La política del sector quedó relegada solo a políticas asistenciales, sanitarias, de asesoramiento, y promoción de negocios.

Otras posturas en contra.

La postura de un Estado liberal plantea un rol subsidiario para él mismo, ya que sostiene que la economía se regula sola. La oferta encuentra a su demanda, y supone a la intervención como innecesaria.

Al hablar de intervencionismo estatal es imposible no mencionar a Adam Smith, padre de la economía clásica, autor de *La riqueza de las naciones*, publicado en 1776. Smith sostiene la creencia que los individuos estaban mejor si eran dejados a su libre albedrío, sin que la pesada carga del gobierno guiara sus acciones. Esta filosofía constituye la base del libre mercado y de una sociedad libre. Smith afirma que los actores de la economía están motivados por su propio interés y que la mano invisible del mercado es la que guía al interés personal al promover el bienestar económico de la sociedad (Mankiw, 2012). La visión de otro de los clásicos como David Ricardo, aporta su versión de la ventaja comparativa en materia de comercio internacional opuesto a la teoría proteccionista adoptada por algunos de su época, donde se defendía la producción del propio país y evitaban el comercio con el exterior. Smith y Ricardo estaban en contra de la intervención del estado en materia de regulación de oferta y demanda.

En sus comienzos el liberalismo económico defendía la libertad política y económica en contra de las barreras feudales a la movilidad de las personas, de capital y comercio, la imposición de tributos, sin representación de la ciudadanía y los excesos de las monarquías. A fines del XIX la idea del



liberalismo era limitar las acciones abusivas de los monopolios y del Estado (Kalmanovitz, 1998). Frente a este surgimiento del intervencionismo una de las críticas que se le hace es que aparecieron los grupos de interés por capturar las rentas que surgían de las actividades del Estado, haciendo contra-productivo el gasto público. Esto conlleva a una pérdida de eficiencia económica por la creciente politización de las medidas económicas y de la misma producción estatizada. La única declaración que adecuadamente se puede hacer es que casi todas las medidas restrictivas traen ventajas a un grupo limitado de personas, mientras que afecta negativamente a todos los demás, o al menos la mayoría de los demás. Las intervenciones, por lo tanto, pueden considerarse como privilegios, que se otorgan a algunos a expensas de otros (Von Mises, 1998).

El intervencionismo actúa entonces licuando la renta de los sectores agroexportadores a favor de la importación de bienes intermedios para la industria y bienes destinados al consumo. El plan económico del gobierno de los últimos años cubre el déficit fiscal con emisión monetaria provocando graves secuelas en los sectores agroexportadores. La emisión monetaria tiene como principal consecuencia la aceleración de la inflación, ya que se produce la expansión de la base monetaria con la consecuente sobre-oferta de pesos en la economía, esto provoca inflación de demanda. En la medida que este fenómeno se repite en el tiempo, la inflación se espiraliza y llega a niveles de más del 20% anual, nivel inaceptables para cualquier economía que pretende crecer un 3% en su PBI.

Para contrarrestar la inflación el gobierno sostiene en niveles muy bajos el tipo de cambio oficial, aplicando medidas intervencionistas en el mercado de divisas (ej.: cepo cambiario⁵) restringiendo el acceso a ellas en el mercado formal por parte de los actores de la economía.

⁵ La definición de "cepo cambiario" que da un artículo en la web de "El Economista América" describe que el mismo surgió en la Argentina en noviembre de 2011 ante el incremento en la llamada fuga de capitales, es decir, la compra de dólares y otras divisas extranjeras por parte de familias y empresas. Consiste en una serie de medidas oficiales, restrictivas, con el objetivo, justamente, de evitar que compren dólares.

La primera medida se tomó a partir del 1 de noviembre de 2011. Desde ese día, todos los argentinos tuvieron que pedir autorización a la AFIP, la agencia recaudadora de impuestos, antes de comprar divisas extranjeras. En la práctica, un gran porcentaje de la población quedó



Este retraso cambiario artificial y desfasado con las demás variables de la economía, nivel de precios, inflación, etc. provoca que los ingresos en pesos por la liquidación de exportaciones estén retrasados con respecto a los costos internos de producción de esos productos que sí han estado sometidos a aumentos debido a la inflación. En consecuencia la política oficial de convalidar inflación en busca de recaudar impuesto inflacionario, sumado a un deliberado atraso cambiario provoca la pérdida de competitividad de los sectores exportadores y beneficia a la importación de bienes de consumo e intermedios perjudicando a los sectores de la producción local.

Normalmente en Argentina las políticas públicas perjudican al sector agropecuario, resultado en una reducción de la oferta, con un alto impacto sobre los ciclos económicos. Un Estado más grande y fuerte no necesariamente es un mejor Estado (Lattuada y Noguera, 2011).

La historia del intervencionismo en el mercado de carne vacuna en Argentina.

La crisis desatada en el año 1929 golpeó muy fuertemente a Argentina, la cual desde 1880 venía de años muy favorables en aspectos demográficos, inversiones agropecuarias, incremento de exportaciones, y también en materia monetaria, en cuanto a la solidez de su moneda. El esquema económico durante esos años consistía en comercializar productos agropecuarios, principalmente carnes, cueros, lanas, maíz, trigo y lino, por manufacturas del exterior. A su vez ingresaban préstamos e inversiones destinados a promover la producción de alimentos y materia prima. Este esquema estaba agotándose

fuera de poder hacerlo, ya que la AFIP, sin más, decía que el ciudadano o la empresa presentaban supuestas "inconsistencias", por lo que negaba la posibilidad de hacerlo.

Sin embargo, sí quedaba una opción para acceder a los dólares: usar las tarjetas de crédito y débito en el exterior. Hacerlo era más que beneficioso, ya que se accedía a un dólar oficial que por entonces cotizaba a poco más de \$ 4 por dólares y, en el mercado paralelo, también llamado dólar blue, cotizaba un 50% más que ese valor.

Por eso, el Gobierno, a través de la AFIP, impuso una retención impositiva del 15% para quienes usaran las tarjetas en el exterior. Este impuesto subió en 2012 a 20% y, finalmente, a 35% desde diciembre de 2013.

Las medidas restrictivas incluyen decenas de otras resoluciones del Banco Central, la secretaría de Comercio, la AFIP y otras entidades públicas.

<http://www.eleconomistaamerica.com.ar/economia-eAm-argentina/noticias/5364147/12/13/-Que-es-el-cepo-cambiario-de-Argentina-Como-funciona.html#Kku86VmHMBaviP4h>



poco a poco como consecuencia de la poca industrialización y la baja incorporación de nuevas tierras cultivables. La etapa exitosa que comenzó en 1880 finalizó abruptamente en 1930 con la crisis mundial cuando no pudo vender más los sus productos agropecuarios en la cantidad y a los precios que lo hacía habitualmente. Las exportaciones de carne y las ganancias de productores argentinos se vieron fuertemente afectadas. También fueron exigidas la devolución de los préstamos e inversiones otorgados con anterioridad. A las decisiones liberales en materia económica tomadas anteriormente debió seguirle unas medidas regulatorias que significaron la intervención del Estado. Lo mismo ocurría en los países del hemisferio norte, los cuales tomaron medidas proteccionistas ocasionando dificultades para el mercado de los productos argentinos.

La intervención del estado que se dio luego de la época liberal, intentó superar la crisis tomando distintas medidas intervencionistas como la exclusividad del comercio bilateral, la regulación de la producción, una reforma impositiva, control de cambio, la creación del Instituto Movilizador de Inversiones bancarias, la creación del Banco Central, y la coordinación de transportes (Petrocelli, 2009).

Considero importante mencionar las medidas que tomo el Estado Nacional a fin de ubicarnos en los antecedentes de la situación actual.

- *Bilateralismo comercial:* El comercio bilateral que mantenía Argentina con Inglaterra dejaba un saldo positivo para Argentina, no ocurriendo lo mismo con Estados Unidos. La crisis, y el abandono del patrón oro, el cual favorecía a las transacciones y pagos internacionales, originaron que varios países tomaran medidas proteccionistas, las cuales debilitaron el comercio internacional. Esto originó la necesidad de saldar bilateralmente las cuentas. Como consecuencia del proteccionismo poscrisis, Inglaterra dio trato preferencial a las carnes procedentes de sus dominios. Durante esta época Inglaterra fijó un sistema de cuotas decrecientes para las carnes argentinas (congeladas y enfriadas) en el mercado inglés. Los productores argentinos querían cambiar esta



situación fomentando un tratado comercial que beneficiaba ampliamente a los ingleses. Esta quizás fue una decisión un tanto desacertada ya que si bien las primeras medidas perjudicarían a las exportaciones argentinas, los intereses ingleses en Argentina eran tan importantes que no hubieran abandonado a Argentina a merced de la crisis. En ese momento el Vicepresidente, Julio A. Roca dio toda serie de preferencias y ventajas a las importaciones inglesas como apoyo al comercio bilateral con ese país (Gerchunov & Llach, 2010; Petrocelli, 2009).

- Regulación de la producción: A causa de la crisis, las medidas proteccionistas, las exportaciones cayeron en cantidad y en precios. Con el efecto de regular la oferta con la demanda efectiva de la misma, y para mantener los precios, el Estado decidió intervenir creando la Junta Nacional de Carnes, la Junta Reguladora de Granos, la Junta Reguladora de la Industria Lechera, la Junta Reguladora Vitivinícola, la Comisión Reguladora de la Producción y Comercio de la Yerba Mate, y la Junta Nacional del Algodón. Para poder regular, alguna de las medidas que se tomaron fue comprar la producción para luego exportarla, reducir lo producido de acuerdo al consumo del mercado interno (ejemplo: inutilización del vino, o gravar nuevas plantas de yerba mate, fijar precios mínimo, por citar algunos).

En el año 1933 se sancionó la ley 11747, donde establecía la Junta Nacional de Carnes para defender la riqueza nacional en una de sus fuentes más productivas. Como comenta Pallasá “el fin público de la entidad era innegable. El objeto específico era promover la producción, controlar el comercio y la industrialización de ganados y sus carnes, sus productos y subproductos, propender al mayor consumo y abaratamiento de las carnes en el país y la ampliación de mercados externos”. Daba control a la Junta de todo lo relacionado con el comercio de carnes, quedando también incluidas en la misma las empresas de navegación que ejercían el transporte de los productos de la ganadería, y lo agentes, representantes, corredores y otros representantes para dicho transporte; los distribuidores de reses a las carnicerías por cuenta



propia o ajena, y a las personas o empresas determinadas por decreto del Poder Ejecutivo Nacional.

De la Junta Nacional de Carnes dependía la Corporación Argentina de Productores de Carne (CAP), creada en 1934. Sus funciones era intervenir el mercado de la carne estableciendo precios de sostén, reglamentar cortes y clasificaciones, y regular las exportaciones. La CAP era la encargada de otorgar los cupos de exportación.

- Reforma impositiva: Al caer las exportaciones los recursos del Estado también mermaron. El Estado recurrió a otras imposiciones: se creó el impuesto a los ingresos, resultando en una imposición más equitativa que solo gravar el consumo a través de los impuestos aduaneros e impuestos internos del mismo modo para todos los sectores sociales.
- Control de cambios: Se produjo una reducción importante del ingreso de divisas producto de la caída de las exportaciones. Fue entonces cuando el Estado intervino creando un “control de cambios”. Los exportadores debían vender al Estado las divisas que obtenían por sus ventas, y el Estado a su vez las revendía a un precio superior a aquellos importadores de productos favorecidos. Si por el contrario los productos no se encontraban dentro de las mercaderías favorecidas, debían pagar un porcentaje mayor al precio oficial.
- Instituto movilizador de inversiones bancarias: La ganancia obtenida por el control de cambios fue destinada a evitar la quiebra del sistema bancario. Por este préstamo del Estado a las instituciones financieras, el Instituto se hacía cargo de los créditos adeudados por sus deudores morosos. Cuando los deudores pagaban esas sumas iban al Instituto, reintegrando gradualmente de este modo las deudas.
- Creación del Banco Central: A pedido del embajador argentino en Londres y por consejo de expertos financieros sugirieron la creación de un Banco Central Argentino. La misión de este era mantener la estabilidad económica, regular el crédito y los medios de pago, controlar



la actividad de los demás bancos y asesorar al gobierno en materia económica y financiera.

- Coordinación de transportes: Se creó la Corporación de Transportes de la ciudad de Buenos Aires. Era una sociedad anónima que tenía la exclusividad del transporte de tranvías, ómnibus, subterráneos y colectivos.

Primeros problemas de corrupción en el mercado vacuno.

Durante la época posterior a las primeras intervenciones de la carne, el mercado se caracterizaba por un manejo discrecional del comercio a favor de los grandes productores ganaderos, los invernadores⁶ y los frigoríficos ingleses y estadounidenses. Los perjudicados eran los pequeños ganaderos. Ante las discrecionalidades arbitrarias que se fueron produciendo, se realizó una investigación a cargo de Lisandro de la Torre, donde él mismo probó la evasión de impuestos por parte de los frigoríficos extranjeros con la colaboración de la Dirección de Réditos, con manejos fraudulentos en los libros de contabilidad y en el manejo de divisas. También existieron sobrepagos a frigoríficos, demostrando sobornos debido a la discrecionalidad de las cuotas de exportaciones. Los perdedores eran los pequeños y medianos productores y las finanzas del Estado.

Junta Nacional de Carne post-crisis mundial.

En el período que va desde 1941 hasta 1959 la intervención estatal en la industria de la carne pasó por varios estadios. Se estableció un régimen de clasificación y tipificación oficial en los lugares de faena, se fijó el precio a pagar a los ganaderos, se creó un fondo de compensación para cubrir entre los precios fijados por el Estado y los de mercado (Pallasá, 1991).

⁶ Los invernadores son quienes compran terneros de bajo peso y los alimentan y venden a mayor peso en condiciones corporales para la faena.



En 1946 luego de la sanción de un régimen laboral, para la industria de la carne, la estatización del comercio exterior de carnes con la creación de la IAPI y la instauración de los precios políticos para la carne en el mercado interno, se suprimió el sistema del fondo de compensación y se los sustituyó por el de subsidios estatales para la compensación de los quebrantos comerciales. La Junta Nacional de Carnes se constituyó entonces en un organismo encargado de la fiscalización y control de las empresas comprendidas en el sector. En 1957 terminó el régimen de subsidio estatal de quebrantos, restaurándose un sistema de compensaciones.

En 1960 finalizó el intervencionismo estatal directo sobre el mercado de ganado vacuno. Se establecieron derechos y concesión de reembolsos a través de los cuales se buscó salir de problemas fiscales y orientar las exportaciones hacia destinos más convenientes (Pallasá, 1991).

Intervención estatal – Formas.

El Estado puede intervenir directamente perjudicando o beneficiando según las medidas que tome. La oferta de productos vacunos está influenciada directamente por las formas de gobierno.

La intervención puede ser de tipo orientativo, incentivando a tomar ciertas acciones en un plano privado. Puede adoptar la forma de regulación de procesos económicos a través del marco institucional legislativo. También puede ser a través de la manipulación y control de variables económicas mediante la política fiscal, monetaria y comercial.

Algunas de las medidas intervencionistas más comunes son:

- **Retenciones**: son impuestos que gravan a las exportaciones⁷. Muchas veces se usan para mantener los precios internos a niveles inferiores a

⁷ Según un informe de la FAO los impuestos de Impuestos a la exportación son gravámenes a la exportación de productos. A semejanza de los aranceles de importación, pueden percibirse por unidad física o como proporción del precio FOB. Los gobiernos suelen utilizar los impuestos a la exportación como medio para recaudar ingresos. Aunque su empleo se ha reducido en los últimos años, lo utilizaban con frecuencia antes del proceso de ajuste estructural los países en que gravar la producción de productos primarios de exportación representaba la manera más



los del mercado internacional y para recaudar fondos para financiar el gasto público (Zincenko, 2005).

- Aranceles: con el fin de estabilizar el mercado interno se restringe el acceso de las importaciones mediante aranceles (proteccionismo). Se desalientan de esta forma la compra de productos al exterior y se favorecen a los nacionales para que no sufran la competencia de bienes más económicos.
- Barreras sanitarias: muchos países han encontrado la forma de aplicar leyes para mejorar la calidad de la carne y evitar problemas por inocuidad de los alimentos y enfermedades. Se han aumentado los requisitos de etiquetado para adaptarlos a las nuevas normas de calidad exigidas.⁸

fácil y segura de recaudar ingresos fiscales. Los impuestos a la exportación reducen tanto el precio de los bienes que efectivamente se exportan como el precio de venta del producto en el mercado interno. Así, por ejemplo, los impuestos aplicados en el pasado en Argentina a las exportaciones de trigo y carne tenían como efecto la reducción del precio que recibían los agricultores y del que pagaban los consumidores argentinos por tales productos. Debido a este efecto, los impuestos a la exportación tienden a desalentar la producción nacional y a alentar el consumo interno de los bienes exportados, y terminan por reducir la cantidad exportada. Los impuestos a la exportación benefician a los consumidores nacionales y al presupuesto estatal a expensas de los productores de bienes para la exportación.

⁸ El "Acuerdo de la OMC sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias" reconoce el derecho de los estados a "adoptar las medidas sanitarias y fitosanitarias necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales". Es decir que, como explica el sitio web de la OMC, el acuerdo "autoriza a los países a establecer sus propias normas. Pero también dice que es preciso que las reglamentaciones estén fundadas en principios científicos y, además, que sólo se apliquen en la medida necesaria para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales, y que no discriminen de manera arbitraria o injustificable entre miembros en que prevalezcan condiciones idénticas o similares".

Según Joost Pauwelyn "Los seis principios a los que se tiene que atener una norma para que se la considere una regulación sanitaria válida son:

- a) Debe estar dirigida a proteger la salud o la vida humana, animal o de una planta. Esto quiere decir que el gobierno que adopta la medida debe fundamentarla principalmente en función de alguna de estas razones: no puede basarla en otros motivos, y que este argumento sea simplemente una razón adicional para adoptarla.
- b) Debe estar basada en evidencia científica, expresada a través de una evaluación del riesgo. Según el tratado, los países deberán tener en cuenta "los testimonios científicos existentes; los procesos y métodos de producción pertinentes; los métodos pertinentes de inspección, muestreo y prueba; la prevalencia de enfermedades o plagas concretas; la existencia de zonas libres de plagas o enfermedades; las condiciones ecológicas y ambientales pertinentes; y los regímenes de cuarentena y otros". Pese a esta regla general, el tratado permite las "medidas precautorias", es decir, las decisiones



- Subsidios a la exportación: se subvencionan las exportaciones a fin de fomentar las ventas internacionales. Se les eximen de algunos impuestos o se les dan líneas especiales de crédito. También son medidas que se adoptan para promocionar el empleo y la industria nacional.
- Subsidios a la producción: se les exime de algunos impuestos, y se les dan líneas de crédito blandas para fomentar la producción.⁹
- Acuerdos comerciales: bilaterales, triangulares, por bloques de países. Se fijan montos, aranceles entre las partes interesadas para que todos los integrantes logren un beneficio económico.

Ahora necesitamos conocer como es el mercado para poder evaluar su potencialidad y el costo de oportunidad provocado por los distintos alcances de los instrumentos de políticas públicas en materia económica en el sector de ganadería vacuna.

- adoptadas cuando aún no existe suficiente evidencia científica, pero sí indicios de que podría haber un riesgo para la salud. En estos casos, los estados deben asegurarse de seguir buscando información científica y de revisar periódicamente la decisión.
- c) No debe ser más restrictiva que lo que sea necesario para la protección sanitaria. Según el artículo 5.6 del tratado, cuando establezcan medidas sanitarias “los miembros se asegurarán de que tales medidas no entrañen un grado de restricción del comercio mayor del requerido para lograr su nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria, teniendo en cuenta su viabilidad técnica y económica”.
 - d) No debe discriminar entre países de origen. En otras palabras, si una medida sanitaria se le aplica a productos de un país determinado, también debe aplicarse a los mismos productos de otro país.
 - e) Si la medida se funda en estándares internacionales, se presume su validez. Si se siguen estándares internacionales, explica Pauwelyn, “se establece una presunción refutable de que la medida cumple con todos los requisitos para ser una medida sanitaria, incluido el de ‘suficiente evidencia científica’ y ‘evaluación del riesgo’”.
 - f) Debe ser transparente, es decir que debe ser publicada y fundamentada explícitamente, y toda la información debe estar disponible públicamente.”

⁹ En Europa se han disminuido los subsidios a la producción, lo cual ha perjudicado la rentabilidad de muchos, llevándolos a cambiar de rubros. La producción ha disminuido, lo cual deben importar productos para satisfacer su demanda interna, lo que provoca una presión adicional al mercado internacional, subiendo los precios.



Capítulo II - Mercado mundial de carne vacuna.

Mercado mundial. Potencialidad.

Según las proyecciones de La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, conocida como FAO por sus siglas en Inglés, la producción mundial de carne se habrá duplicado para el año 2050 y se prevé que la mayor parte del crecimiento se concentrará en los países en desarrollo. El creciente mercado de la carne representa una importante oportunidad para los productores y los elaboradores de carne de estos países. No obstante, el incremento de la producción ganadera y la elaboración y comercialización inocuas de carne y productos cárnicos conformes a las normas higiénicas supone un serio desafío.¹⁰

Actualmente las proyecciones de crecimiento en las compras de carne por los países del sudeste asiático son muy alentadoras. Según estimaciones de Fundación Mediterránea-IERAL (Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana) las compras de China, Hong Kong, Taiwán, Vietnam, Corea del Sur y Japón, pasarían de 1.9 millones de toneladas actuales, a 2.8 millones de toneladas en el 2020.

Actualmente, la Argentina produce 2,8 millones de toneladas de res con hueso y tiene la posibilidad de aumentar su producción un 46% a 3,4 millones de toneladas en 2020. Se estima que para el 2020, el mercado mundial de carne

¹⁰ Según el informe de la FAO Perspectivas Agrícolas 2013-2020, "la situación del mercado en el sector de la carne se caracteriza por los altos precios nominales de los productos, sustentados, en términos de la demanda, por el aumento de los ingresos debido al rápido crecimiento en los países en desarrollo, y en términos de la oferta, por los altos costos de insumos, sobre todo de los cereales forrajeros, insumos relacionados con la energía y la mano de obra. El efecto combinado de precios más altos en los productos y mayores costos de producción tiende a favorecer la producción en los países en desarrollo, en los que prevalecen los sistemas de producción de bajos insumos. La demanda de carne en los países en desarrollo sigue siendo intensa, ya que el incremento de ingresos y la urbanización ocasionan cambios de consumo de alimentos que favorecen el aumento de las proteínas de origen animal en la dieta. Los niveles de consumo se han elevado considerablemente en muchas economías emergentes, especialmente en China y otros países asiáticos con rápido crecimiento en la última década. Sin embargo, el consumo de carne per cápita se ha estancado en el área de la OCDE en los últimos diez años. No se prevé un crecimiento en la producción de los mercados de carne de vacuno o bovino, los cuales se verán limitados en un principio por el número decreciente del rebaño en las principales regiones exportadoras, en particular en los países desarrollados. Los países en desarrollo continuarán fortaleciendo su papel en el dictado de los cambios en la producción, el comercio y el consumo de carne mundiales."



crecerá un 16% de 57 millones de toneladas en 2013 a 66 millones en 2020, representando un incremento del 15.5%.

Según IERAL (Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana), Argentina podría alcanzar un flujo de exportaciones de 1.0-1.2 millones de toneladas hacia el 2020, garantizando un consumo interno de 56-58 kilos per cápita (valor alto en términos internacionales, pero 10 kg menos que la media promedio del consumo argentino). Para poder cumplir con estos pronósticos Argentina debería producir cerca de 3.6-3.8 millones de toneladas res, a través del incrementos de vientres e incrementar la productividad media del rodeo.

La demanda del mercado internacional por carnes vacunas no ha dejado de crecer. De hecho, en los últimos 10 años ha crecido a un ritmo del 3,2% anual, tres veces el crecimiento demográfico. Como consecuencia de esta demanda insatisfecha, los precios internacionales no han dejado de crecer. Para ilustrar, el crecimiento del valor en U\$S por tonelada exportada en los últimos 10 años para la Argentina se triplicaron, a pesar de las limitaciones internas a sus exportaciones. Esto confirma que la demanda supera la oferta.

El mercado internacional representa una gran oportunidad para generar divisas, recuperar buena parte de los empleos de calidad perdidos, y reducir la evasión impositiva, sanitaria y previsional.

Antecedentes de la participación argentina en las exportaciones mundiales.

- Hasta finales de 1960, la Argentina ocupó el primer lugar como exportador de carne y era reconocida mundialmente por la excelencia de este producto. (Marca “ Carne Argentina”)
- En los últimos cuarenta años, el stock de vacunos se mantuvo en promedios que rondaron los 55 millones de cabezas. Con una extracción del rodeo del 25%, llegó a generar un abastecimiento adecuado para el consumo interno y una exportación entre 400 y 500 mil toneladas equivalente res con hueso por año.



- En el año 2001, debido a la errónea decisión de dejar de vacunar, la aparición masiva de fiebre aftosa sacó a la Argentina temporalmente del mercado internacional. La salida de la convertibilidad, sin embargo, desde principios del 2002 permitió recuperar la competitividad exportadora, un hecho que se mantuvo hasta fines de 2005, cuando las exportaciones alcanzaron un pico de 771.000 toneladas y el consumo interno de carne se situó en 61,2 kg por habitante. En ese año, la participación de las carnes argentinas representó el 10% del mercado internacional.
- En el año 2003 Argentina participaba del 6% de las exportaciones mundiales, y ocupaba la 8va. posición en el ranking.
- A fines del 2005, debido a la salida temporaria de Brasil del mercado europeo por inconsistencias en la certificación de trazabilidad, el Gobierno decidió intervenir el mercado aplicando retenciones del 15% de las exportaciones netas, con la intención de defender el precio interno de la carne.
- Como la medida fracasó, en febrero de 2006, el Gobierno intentó, sin efectos, poner precios máximos a la carne y unos días después, el 8 de marzo de 2006, prohibió abruptamente las exportaciones. La medida fue una “suspensión de emergencia” por 180 días. En los hechos, las exportaciones se cerraron, y desde ese día, cada embarque de carne puede ser exportado solamente si el Gobierno lo autoriza, en un proceso que se maneja de forma arbitraria.
- Desde que ex Secretario de Comercio, Guillermo Moreno asumió en 2006, el sector ha sufrido una creciente intervención que ha asfixiado la actividad. Se generó asignaciones de cuotas de exportación discrecionales, se eliminó información que generaba transparencia y obligó a los exportadores a entregar carne a mitad de precio (la gran “barata”) a cambio de entrega de permiso de exportación, Registros de Operaciones de Exportación (ROE).



Situación actual del mercado argentino.

Según Paladino, Morgan y Montoya en su trabajo sobre el Desarrollo de la Agroindustria, la ausencia de una política de Estado para el sector ganadero, el excesivo intervencionismo estatal y el manejo improvisado de la economía ha llevado a este sector económico a la siguiente situación:

- Una caída del 74% de las exportaciones en el volumen de exportaciones desde el 2005.
- Pérdida de 6,6 millones de cabezas del stock ganadero desde 2006 hasta hoy.
- Cierre de 195 frigoríficos en los últimos nueve años.
- Pérdida de 15.000 puestos de trabajo desde 2006.
- Aumento del precio promedio de la carne en el mostrador en moneda nacional de un 350% desde agosto de 2009 hasta hoy. Ej.: en el caso del corte de bola de lomo (el corte más utilizado por las amas de casa argentinas) fue peor, pasó de \$ 15 a \$ 70 por kilo y en el asado pasó de \$ 12.76 a \$ 70.64 en el período enero 2009 a diciembre 2014.
- Caída del consumo interno de carne vacuna. De un consumo anual de 68 kg por habitante en 2007 se pasó a 61 kg en 2014. De todas formas, está por arriba del consumo en EEUU (40 kg), Brasil (38), Chile (22 kg), UE (16 kg), China (6 kg).
- Pérdida en el ranking de exportadores de carne. En julio de 2014, la Argentina se ubicó en el 13º puesto detrás de Brasil, que es quién figura en primer lugar; Uruguay quinto; y Paraguay, séptimo. En 1980 la Argentina ocupaba el segundo lugar, en 1990 en el cuarto y en 2008 octavo.
- Por séptimo año consecutivo la Argentina incumple la cuota Hilton.



Justificación del intervencionismo de los últimos años.

Durante el período 2004-2014 el gobierno justifica su intervención en el mercado de carne vacuna debido a la frágil situación social que atravesó el país, producto de décadas de políticas erradas causantes de pobreza y marginación. Luego de la crisis de 2001 se manifestó un incremento en los niveles de pobreza y en la desigualdad en la distribución de los ingresos. En este contexto el gobierno no estuvo de acuerdo con someter a las clases más bajas a un aumento de precios en los alimentos, en especial de la carne, cuando este sector era el más perjudicado a la hora de incrementar sus ingresos. La carne además es un fenómeno cultural en la mesa de los argentinos, con un alto costo político en tiempos de alzas de precios. También existen razones económicas, políticas y sociales que llevan a las autoridades a querer mantener estable el precio de la carne.

Problemática actual.

El sector ganadero atraviesa un momento difícil como consecuencia de la conducción económica errática e improvisada de los últimos años y la falta de una política a largo plazo que incentive la inversión y el crecimiento del sector. La creciente inflación que el Gobierno desconoce y el excesivo intervencionismo han afectado la rentabilidad del negocio. Peor aún, lo han reorientado hacia el mercado interno dejando pasar las oportunidades que ofrece el mercado externo, en una Argentina ávida de divisas.

Las políticas públicas aplicadas durante este período fueron:

Cambios en el peso de los animales faenados: Como describe González Fraga y Lara, en 2005, a través de la Resolución N° 645/05 (SAGPyA-25/08), una de las políticas públicas aplicadas al sector bovino fue la imposición de un peso mínimo de faena de 300 kilogramos equivalentes en pie (85 kilogramos por media res). La idea del gobierno era aumentar la oferta de carne a través de la venta de animales más pesados, y así atenuar el efecto de la mayor demanda. Pero no se tuvieron en cuenta ciertas características estructurales ni



el consenso de los productores ganaderos ni los plazos para llevarlas a cabo. Mirando la producción, los animales iban a tener que estar en el campo por más tiempo, lo que implicaba mayores inversiones previas para contar con las pasturas adecuadas para alimentar a los animales a campo. En el corto plazo cambia la estructura de producción, se necesitan campos aptos para la recría, para invernada y producir a corral o feedlot para conseguir animales más pesados. Del lado del consumidor también debían cambiar sus patrones de consumo, ya que tradicionalmente los consumidores prefieren carne de animales más jóvenes. También se necesita inversión en la cadena de enfriado de la industria frigorífica, para que los cortes más grandes no sean percibidos como cortes de inferior calidad, lo cual también demanda tiempo y nuevos recursos. A medida que fue pasando el tiempo y viendo que el objetivo era difícil de alcanzar, la resolución fue sufriendo sucesivas modificaciones a partir de las sugerencias efectuadas por los integrantes de la “Mesa de Ganados y Carnes”(IPCVA). La Resolución N° 729/05 (SAGPyA-04/10) estableció un escalonamiento en la aplicación de la restricción, con un nivel inicial de 260 kilogramos en pie a partir del 1° de noviembre, que se elevaba a 280 kilogramos a partir del 15 de diciembre de 2005 y que llegaba hasta los 300 kilogramos a partir del 31 de enero de 2006. Luego con la Resolución N° 906/05 (SAGPyA- 18/11), se prolongó la entrada en vigencia de los últimos dos escalones al 1° de febrero y al 1° de marzo de 2006, respectivamente. Un tercer cambio se aplicó con la Resolución 68/2005 (SAGPyA- 26/12), que extendió las últimas dos fechas al 1° de marzo y al 1° de mayo de 2006, en forma respectiva. Por último, a través de la Resolución N° 175/06 (SAGPyA-10/04), se estableció que el peso mínimo quedaría en 280 kilogramos (Cuadro 1). Estos cambios fueron acompañados por la reclasificación de los animales más livianos (aumento de 15 kilogramos en el peso máximo de las categorías novillitos y vaquillonas). La restricción generó una baja de la faena de 53.089 cabezas en relación a octubre 2005 (-4,3%), cantidad que se disminuyó a 42.000 cabezas en la comparación con octubre 2004 (-3,4%). Pero, al mismo tiempo la suba del peso promedio de la res faenada compensó esa baja, al pasar de 218 kilogramos hasta 230 kilogramos (5,7%). En consecuencia, la producción de carne durante el primer mes de la restricción subió 1,2 en la



comparación mensual y 1,7% interanual. Al mismo tiempo los precios en el mercado interno aumentaron a causa de un incremento en los precios de los cortes de exportaciones debido al cierre de las exportaciones de Brasil, ante la detección de focos de fiebre aftosa (González Fraga y Lara, 2007, p. 13).

Fecha de publicación de la norma	240 kg	260 kg	280 kg	300 kg	Cantidad de faena	Variación mes anterior
24/08/2005				01/11/2005	1.266.519	6,0%
04/10/2005		01/11/2005	15/12/2005*	31/01/2006*	1.237.289	0,1%
18/11/2005		01/11/2005	01/02/2006*	01/03/2006*	1.184.200	-4,3%
26/12/2005		01/11/2005	01/03/2006	01/05/2006*	1.090.648	-7,9%
10/04/2006		01/11/2005	01/03/2006		878.709	-21,1%
26/12/2006	01/12/2006				1.115.709	-11,7%
28/12/2007		01/04/2008			1.280.662	14,8%
26/01/2010				01/04/2010	1.133.636	-13,4%

*no se respetó la entrada en vigencia de la resolución

Cuadro 1: Cambio en el peso de los animales faenados. (Fuente: Elaboración propia en base a datos de MECON, IPCVA y Lic. Andrés Halle)

Como conclusión, el Gobierno incentivó que los productores reorientaran la producción hacia animales más jóvenes y livianos terminados de engordar con granos en corrales. Se prohibió la faena de animales de menos de 260 kg, oscilando esa medida entre los 240 y 280 kg. La medida tomada por el gobierno no tuvo el éxito esperado en términos de controlar los precios. Cuando entró en vigencia la nueva restricción al haber menos disponibilidad de animales livianos provocó el aumento de precio de estas categorías. Antes de la intervención del mercado, el 60% de los animales faenados eran pesados. Hoy es solo el 37%. Esto generó una caída del rendimiento de 25 kg por res sobre el total de animales machos faenados por año equivalente a una caída de 190 mil toneladas equivalente res por año. A principios de 2009, se estableció un precio máximo de 280 kg. Esto provocó serios inconvenientes, ya que se produjo una caída en la producción de carne proveniente de las categorías novillos y novillitos dado que se faenaban animales livianos, aumentando la faena de hembras. Esto originó una pérdida en la capacidad de



reposición de vacas viejas, es decir lo que se llama “liquidación de vientres”, generando una menor producción de terneros (Picardi, Blanco y Perrier, 2007).

Aumento de los derechos de exportación y eliminación de los reintegros: En noviembre 2005 el gobierno a través de la Resolución N° 653/05 (Ministerio de Economía), estableció un derecho de exportación de 10% adicional al establecido por la Resolución N° 11/02 (Min. Econ.-04/03), que era de 5%, para las mercaderías comprendidas en las posiciones arancelarias de la Nomenclatura Común del MERCOSUR (NCM) 0201.30.00 y 0202.30.00 (Carne bovina fresca, refrigerada o congelada de cuartos delanteros, traseros y otros, y extractos y jugos de carne). Además tomó la decisión de eliminar el reintegro a las exportaciones de carne vacuna que estaba vigente y cuya alícuota era de 5%. De esta forma, las exportaciones de carne vacuna pasaron a estar alcanzadas por un derecho de exportación equivalente a 15% (hasta octubre, el derecho vigente se compensaba con el reintegro). Esta medida se publicó en el mismo Boletín Oficial (N° 30.864, 13/03/06) que la Resolución N° 114/06 (Min. Econ.-08/03) que suspendió temporariamente las exportaciones de carne vacuna. Con esta medida, el gobierno buscó desalentar las exportaciones de los frigoríficos mediante una baja en los precios recibidos. Pero esto no fue así porque el manejo del sector no es lo uniforme que el gobierno pretendía. Una de las razones que explica esto es porque existen cortes vacunos que son diferentes entre sí, y porque provienen de animales diferentes. Otra de las razones es porque existen diferentes estructuras productivas según el destino de los cortes, sea mercado interno o externo. En general, los cortes que produce la rama exportadora de la cadena de valor son diferentes a los demandados por los hogares de las áreas en las cuales se mide el índice de precios al consumidor (Nigro & Rodríguez, 2014). Según González Fraga y Lara “en el caso de los sectores de ingresos medios-altos y altos las compras están orientadas a los cortes de ternera principalmente. En los mercados externos se demandan en mayor medida los cortes provenientes de novillos y vacas. Por otra parte, el exceso de demanda de cortes vacunos que existe a nivel internacional también está generando un alza continua de los precios externos, lo cual hubiera disminuido aún más el impacto de esta



medida, si pudiera tener algún efecto. En noviembre 2006 el precio promedio de los cortes vacunos al consumidor subió 7,2% mensual, a lo cual se agregó otra alza de 4,3% en diciembre de ese mismo año. Las subas fueron similares para los cortes delanteros y traseros. Esta tendencia se mantuvo hasta marzo de 2007, con un único descanso en enero, cuando se logró trasladar la baja del precio que la hacienda había registrado en el último mes de 2005. En diciembre las exportaciones bajaron, pero en este comportamiento no influyó la medida de desaliento a las colocaciones externas indicada más arriba. Por el contrario, la caída obedeció a un componente estacional. Es decir, la evolución de las exportaciones del último trimestre de 2005 replicó el comportamiento observado en el último trimestre de 2004. El brote de fiebre aftosa que se registró en Corrientes a comienzos de febrero, hizo prever un escenario con caída de exportaciones y más abastecimiento interno, sin necesidad de recurrir a nuevas medidas. Pero el rápido control de la situación hizo que el peor escenario, la repetición del cierre generalizado de mercados externos de 2001, no se produjera. A partir de febrero el único mercado (entre los principales destinos de la carne argentina) que se cerró completamente y no aplicó el concepto de regionalización del foco aftósico, fue Chile. El cierre de Chile implicó una importante pérdida para los frigoríficos argentinos. Durante 2005 había sido el segundo destino en importancia y había permitido una muy buena integración del animal para los frigoríficos que participan de la cuota Hilton. En enero de 2006, transitoriamente, se había ubicado como el principal destino. Además, desde la salida de mercado de los principales estados productores/exportadores de Brasil a partir de noviembre del año pasado, los precios percibidos por los frigoríficos argentinos habían subido, tanto en el mercado chileno como ruso. A partir de febrero de 2006, los exportadores uruguayos comenzaron a usufructuar el alza de precios en Chile, en tanto los argentinos hicieron lo propio con el mercado de Rusia”(p.15).

Suspensión de las exportaciones: Con fecha 9 de marzo de 2006 el gobierno nacional decidió la suspensión temporaria de las exportaciones de carne por 180 días con el fin de frenar la suba de precios, con el fin de favorecer el consumo en el mercado interno. En el comienzo de esta nueva



medida habían quedado excluidas las exportaciones para consumo en el marco de los convenios firmados país-país y las comprendidas de cortes enfiados y congelados vacunos sin hueso de alta calidad otorgado por la UE (Cortes para Cuota Hilton). Tampoco quedaban alcanzadas aquellas exportaciones con fecha anterior al 14 de marzo de 2006 que se encontraran amparadas por cartas de crédito irrevocables o pagadas total o parcialmente. No obstante esta excepción, en abril 2006 las exportaciones de cortes Hilton también fueron alcanzadas por la suspensión, con la justificación de que el gobierno quería controlar la papelería que las respaldaba. En el sector se comenta que la verdadera intención con esta medida fue llamar la atención de un sector que está muy atomizado, sin consenso entre los actores.

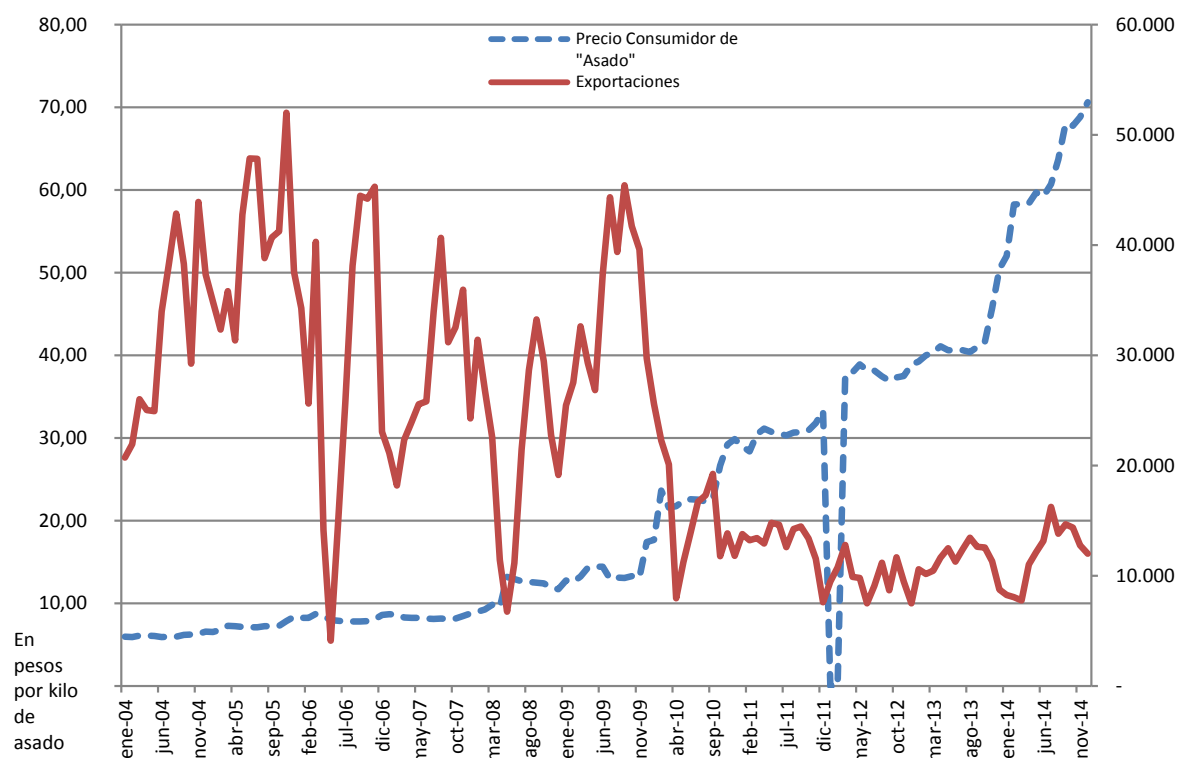


Figura 1: Exportaciones y precio al consumidor. Período 2004-2014. (Fuente: Elaboración propia con datos de IPVCA)

Es muy difícil cuantificar el impacto de esta medida, en volumen y valor de las exportaciones porque el peor efecto que tiene una medida de estas características es el de afectar la credibilidad de los productores y la



confiabilidad de nuestras exportaciones ante el resto del mundo (González Fraga y Lara, 2007, p.14). No obstante un estudio de la Universidad Católica Argentina estima que el impacto de estas medidas, fue una pérdida de 10 mil millones de dólares en exportaciones de cortes vacunos desde el 2005 hasta ahora 2014. El gráfico 1 muestra la serie de las exportaciones comparada con el precio promedio de asado pagado por el consumidor.

Compensaciones de engorde a corral: En 2007 la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (ONCCA) crea a través de la Resolución 1378/2007 el “Registro de Establecimientos de Engorde a corral de la especie bovina”, y resuelve incluir dentro del plan de las compensaciones vigentes a los establecimientos de engorde a corral (Feed Lot), a base de granos de maíz y soja para su posterior faena y comercialización en el mercado interno, ya sea de propia producción, compra o que brinde servicio a terceros. Según la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (ONCCA), “las compensaciones son un mecanismo de distribución de fondos hacia las cadenas agroalimentarias que utilizan granos como materia prima, a fin de impulsar el desarrollo de la actividad agropecuaria y, al mismo tiempo mantener la estabilidad de precios de los productos destinados al consumo en el mercado interno”. El otorgamiento de las compensaciones fue motivado por el alza de precios de los commodities en los mercados internacionales utilizados como insumos para la alimentación de los animales. El argumento del gobierno era que de haberse trasladado el incremento del mercado al precio hubieran aumentado los precios internos de producción de carne a través del sistema de engorde a corral. El objetivo perseguido con esta medida era la de aumentar la oferta de carne vacuna destinada al consumo interno, estimulando la producción y aumentando el peso promedio de la res faenada. Buscaba sostener los niveles de producción, inversión y competitividad del sector conformes al aumento de la demanda. Para acompañar este crecimiento sostenido de la demanda se buscaba sostener niveles de producción, de inversión y de competitividad del sector. De acuerdo con los antecedentes productivos se determinó incluir, para la liquidación de compensaciones, a la soja como componente de la dieta de bovinos engordados a corral (hasta



octubre 2007 sólo se consideraba maíz). La hacienda que recibe compensación debe salir del feed lot con destino exclusivo a faena para consumo interno. No están comprendidas las exportaciones ni las salidas a terminación en pastoreo ni los sistemas de suplementación sin confinamiento total. La Resolución contemplaba dos tipos de compensaciones:

1. **BASICA:** es la que se cobraba por cada día que estaba el animal dentro del feedlot. Se compensaba la diferencia entre el Precio FAS¹¹ teórico (publicado por la SAGPyA¹²) y el de Res. 19/2007 (SOJA: \$ 462/tn., MAIZ: \$ 293/tn.) por la cantidad de 6 kg de Maíz y 3 Kg de soja por día y por animal. El Estado de esta forma compensó la diferencia de valor que existía entre el precio de mercado y el precio de referencia establecido por el gobierno para los granos de maíz y soja.
2. **ADICIONAL:** se pagaba a los establecimientos que producían animales más pesados. En este caso la compensación era la diferencia entre el Precio Fas y el de Res. 19/2007 por la cantidad de 4,5 kg de Maíz y 2,3 Kg de Soja, por cada Kg de carne que supere los 170 Kg res en gancho

¹¹ Según la Dirección de Mercados Agrícolas de MINAGRI (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca), el FAS teórico o precio paridad de exportación (F.A.S. siglas en inglés de "free alongside ship" o libre de gastos al costado del buque) surge a partir del precio FOB puertos argentinos (paridad de exportación).

En el caso de los cereales, trigo y maíz, la metodología parte del precio FOB del grano, mientras que para el girasol y la soja, el cálculo se realiza a partir de los precios FOB del aceite y del pellet, técnicamente "capacidad de pago de la industria".

En el caso de los valores de mercado de aceite de girasol crudo y aceite de soja crudo, el cálculo se realiza considerando el "valor neto del producto" correspondiente a aceite de la estructura de capacidad de pago del sector industrial para girasol y soja, transformado a pesos (\$) de acuerdo al tipo de cambio comprador del Banco Nación.

La determinación del precio FOB puertos argentinos se realiza en base a la metodología establecida en las Resoluciones SAGPyA 331/2001 y 447/2006.

A partir del valor FOB establecido, se llega al valor FAS teórico descontando todos los gastos incluidos en el proceso de exportación, denominados técnicamente como "gastos de fobbing".

A saber:

A) Aquellos vinculados a los impuestos de exportación y gastos aduaneros, calculados sobre el valor FOB.

B) Los vinculados a la compra de mercadería en el mercado interno, calculados sobre el valor FAS.

C) Los vinculados a la operatoria de carga y descarga, almacenaje, inspecciones fitosanitarias, uso del muelle, costo de elaboración, etc. que se expresan directamente en dólares por tonelada. El cálculo se efectúa en términos de dólar y su resultado se transforma en pesos por intermedio de la cotización dólar comprador Banco Nación Argentina.

¹² SAGPyA es Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación.



de la categoría Novillitos y Vaquillonas y de 7 kg. de maíz y 3,63 Kg. de soja para la categoría Novillos a partir de los 252 Kg res en gancho.

En la práctica la burocracia excesiva hacía difícil conseguir las compensaciones. En especial para aquellos pequeños productores carentes de la logística para cumplimentar requerimientos estipulados. Otro punto en contra fue el muy largo período que pasaba desde que se devengaban hasta su cobro. Por ejemplo en agosto de la diferencia entre lo que se había presentado por parte de los feedloteros y los pagos efectivos era de 260 millones de pesos. Hacia fin de ese mismo año el monto era casi cinco veces más (Palau, 2009). Además del riesgo de no cobrar los subsidios. Otra desventaja que presenta este sistema es que el subsidio no tiene relación directa con el precio de venta del animal en el mercado interno, pudiendo haber pérdidas por parte del productor a corral producto de la compra de ternero en momentos de alza de precio y la venta del novillo en momentos de menores precios (Palau, 2009). Esto sumado al retraso en el cobro de las compensaciones provocó una baja en la capacidad instalada del promedio de los feed-lots, debido a la baja en la reposición de cabezas que venían engordando, sobre todo de aquellos productores de menor tamaño. Muchos productores contaban con el dinero de las compensaciones para comprar nuevas cabezas. Al demorarse el cobro, y junto a una nueva suba de precios, dejó a muchos productores de engorde a corral en el camino, al ver que el precio de los terneros había subido. Siguieron engordando los feed-lots más grandes, especializados en novillos pesados para exportación, y fueron desapareciendo los establecimientos chicos y caseros que surgieron a partir de las compensaciones, según informaron en la Cámara Argentina de Engordadores de Hacienda Vacuna (CAEHV).

En el año 2010 la ONCCA¹³ decidió informar la suspensión del régimen compensatorio, que estaba vigente desde febrero de 2007 atribuyendo que las condiciones de los mercados existentes al momento del dictado de la medida antes mencionada han variado sustancialmente, produciéndose una mejora

¹³ ONCCA es la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario



sustancial en los precios de la hacienda vacuna, beneficiando la relación kilo de carne/kilo de maíz.

Nuevos requerimientos para nuevos establecimientos: En septiembre de 2007 se fijaron nuevas pautas para que nuevos establecimientos puedan incluirse en el programa de compensaciones de acuerdo a un programa de evaluación del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA).

Intervenciones directas en los mercados formadores de precios-Acuerdos de precios: Durante toda esta etapa intervencionista las recurrentes intervenciones al mercado interno a través de los precios de referencia, intervenciones al Mercado de Liniers, modificaron el sistema de precios, provocando incertidumbre entre los productores, retraso de inversiones y perjudicando la imagen del exportador de “carne argentina”.

Según el informe de IPCVA, Gonzalez Fraga y Lara explican que en marzo de 2005 los precios al consumidor de los cortes vacunos acumularon un alza de 12,8% con relación al cierre de 2004. En el primer trimestre de 2005 el aumento del precio de la carne no era un dato aislado ya que el mismo se encuadró en un contexto de aceleración de la tasa de inflación, en tres meses el nivel general de precios acumulaba una suba de 4,0% con relación al cierre de 2004 (5,2% en alimentos y bebidas). Frente a esta realidad y ante la evidencia de que la tendencia alcista continuaría (con los efectos distributivos asociados y considerando que la carne es el bien más importante dentro de la canasta de consumo de los hogares que se utiliza para calcular el nivel general de precios), a fines de marzo la SAGPyA constituyó la “Mesa de Ganados y Carnes”, formada por representantes de toda la cadena vacuna y del gobierno, con el fin de establecer el primer acuerdo de precios que permitiera frenar la suba de precios de los últimos meses. Al mes de implementado el acuerdo de precios el mismo parecía haber cumplido su propósito, sobre todo favorecido por la estacionalidad que permite a la cadena de valor enviar más carne al mercado durante la temporada invernal. En promedio los cortes vacunos registraron un alza de sólo 1,0% mensual. Los precios de los cortes delanteros mostraron solo una suba mensual de sólo 0,5% (explicada por una caída en el



precio del asado, corte principalmente no exportable y sobre el cual giró el acuerdo). Pero el acuerdo de precios no tuvo el éxito esperado, porque no solucionó el origen del problema: el exceso de demanda (recomposición de salarios, aumento del empleo y crédito para el consumo). La complejidad y atomización del sector tampoco contribuyó al éxito. Cuando se fijan precios inferiores a los de normal funcionamiento del mercado, se crean distorsiones adicionales. En el trimestre julio-septiembre el precio de la carne vacuna retomó el sendero alcista, mostrando la ineficiencia de esta metodología de control.

La aplicación discrecional de trabas y prohibiciones a la comercialización externa como los Registros de Operaciones de Exportación (ROE) y al bajo nivel de tipo de cambio neto recibido por los exportadores a los que se les descuenta el 15% de retenciones. Los exportadores también deben entregar una tonelada de carne a mitad de precio al mercado interno por cada 3,4 toneladas de ROE (“la barata”) y no reciben la devolución de IVA exportador.

El empecinamiento del gobierno en su fracasada política de seguridad alimentaria: El gobierno sigue argumentando la importancia de defender “la mesa de los argentinos” a pesar de que el consumo anual de carnes (vacuna, pollo y cerdo) por habitante se estima en 113 kg, un nivel 13% superior a la media histórica. La política ha sido un fracaso rotundo no solo por la caída de las exportaciones sino porque afectó la proporción del valor percibido por los productores en relación al fuerte aumento de la carne pagada por los consumidores. Desde el 2005 (último año de mercados sin intervención) el precio del ganado subió 312% en tanto que el precio pagado por los consumidores subió el 376% (20% más).

Capítulo III – Consecuencias de la Intervención y alternativas.

Consecuencias.

Según un trabajo elaborado por Paladino, Morgan y Montoya, las consecuencias provocadas por la adopción de políticas excesivamente intervencionistas fueron:

Colapso de las exportaciones: Las exportaciones de carne vacuna se derrumbaron. La Argentina era, en 2005, el tercer exportador mundial de carne vacuna y abastecía a más de 70 países. De 771,427 toneladas anuales de res con hueso que se exportaban en 2005, hoy se exportan un poco más de 200,000 toneladas anuales (ver figura 2.1 y 2.2: Exportaciones y relación producción exportación, y exportaciones en miles de dólares y precio promedio por tonelada exportada). Esto representa el 6% del total producido, mucho más bajo que la media histórica que oscila entre 15 y 18%.

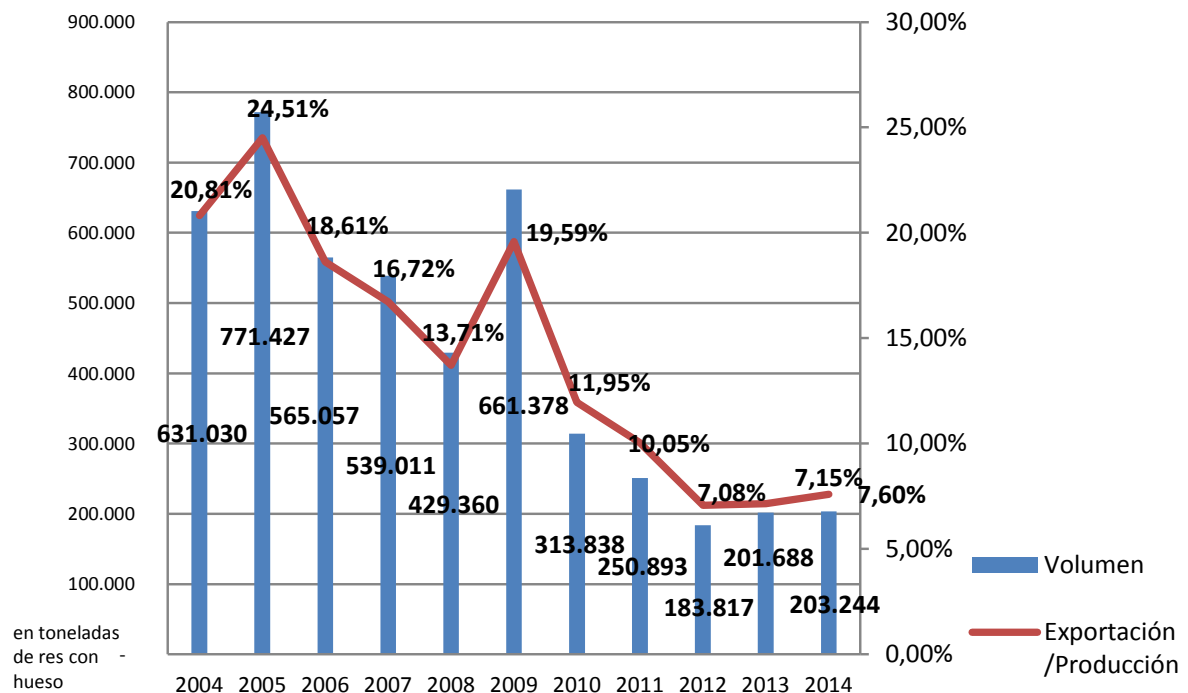


Figura 2.1: Exportaciones y relación exportación y producción. Período 2004-2014.
(Fuente: Elaboración propia en base a datos de MINAGRI)

Se estima que la Argentina ha dejado de recibir 10.800 millones de dólares desde 2005. Actualmente Argentina se encuentra en el decimotercer lugar, no



cumple con la Cuota Hilton¹⁴ y se vende al exterior menos carne que México, un país que cuenta con menos de la mitad del stock bovino de la Argentina y con más de 112 millones de habitantes. Desde el 2008, la Argentina viene incumpliendo los envíos de la cuota Hilton, un volumen de 30.000 toneladas de cortes de primera calidad que ingresan a la Unión Europea sin aranceles. En el gráfico 3 muestra el ingreso por exportaciones y el valor promedio de la tonelada exportada.

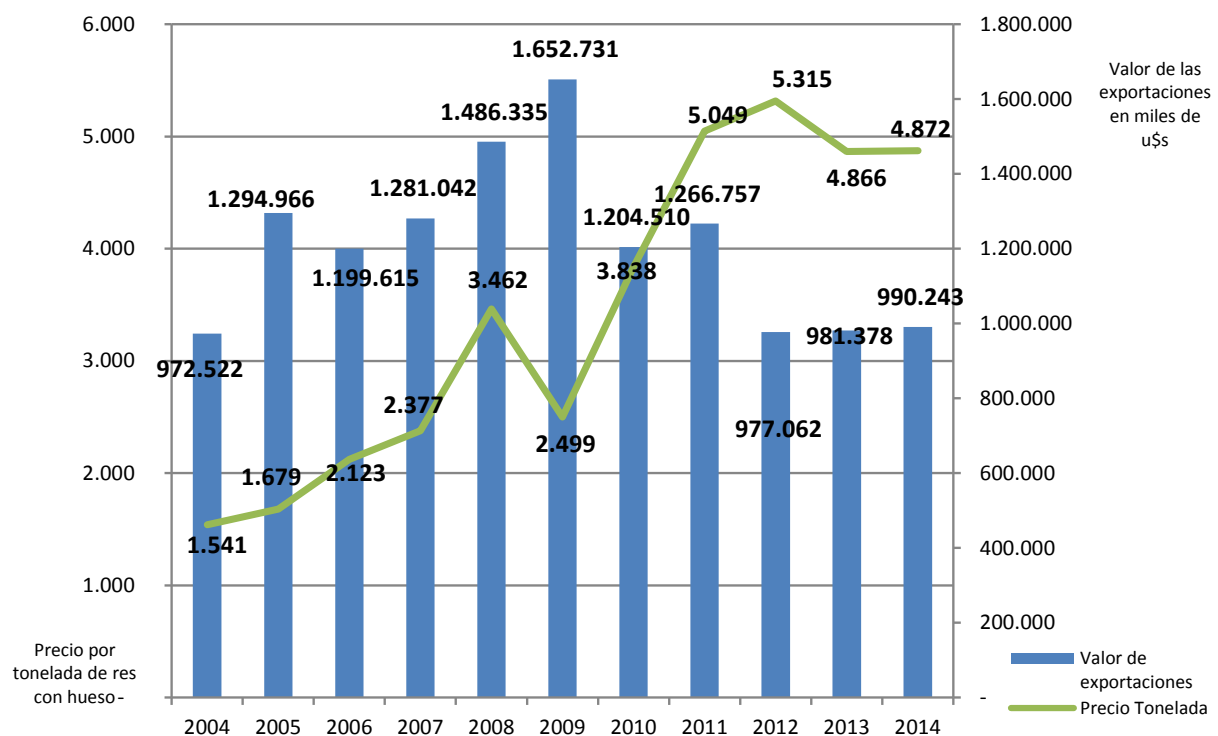


Figura 2.2: Exportaciones en miles de u\$s y precio promedio por tonelada exportada. (Fuente: Elaboración propia en base a datos de MINAGRI)

La caída en el stock de ganado como consecuencia de la fuerte caída de la rentabilidad: Una inflación que repercute en mayores costos para los productores, un tipo de cambio desfavorable y restricciones para subir los precios en el mercado doméstico han afectado la rentabilidad del negocio. A

¹⁴.Cuota Hilton: La cuota Hilton es un cupo de exportación de carne vacuna de alta calidad y valor que la Unión Europea otorga al resto de las naciones para introducir tal clase de productos en su mercado. Argentina tiene habilitado un total de 29.500 toneladas anuales. Los tipo de corte que integran la cuota Hilton son siete: bife angosto, cuadril, lomo, nalga de adentro, nalga de afuera (corte conformado por cuadrada y peceto), bola de lomo y bife ancho



esto se le suma la fuerte sequía de 2009 que desató la liquidación 10 millones de cabezas en tres años, pasando de 58 millones a 48 millones entre marzo del 2007 a marzo del 2010, según datos oficiales del SENASA (Figura 3: Stock vacuno 2004-2014). El stock disminuyó en forma importante a causa de un incremento en la faena de hembras. El Gobierno adjudica la fenomenal caída a la competencia de la agricultura y a la sequía, pero los mismos problemas afectaron a los ganaderos uruguayos que, a diferencia de los argentinos, por tener buenos precios y mejores expectativas mantuvieron el stock. La caída de la rentabilidad y la ausencia de visión futura han revertido la tendencia de retención de vientres. Según un informe de IERAL, “La reducción del rodeo no fue la norma en la región. Con estadísticas para los últimos 22 años, se encuentra que las existencias bovinas de Brasil y Uruguay se expandieron en 28% y 21%, respectivamente, comparando el promedio de los 3 primeros años de cada década. Brasil pasó de 149 millones a 191 millones de cabezas y Uruguay de 9,0 a 11,2 millones. Por el contrario, el rodeo de Argentina del período 2010/12 se encuentra un 6% por debajo del existente en 1990/92”(p.9).

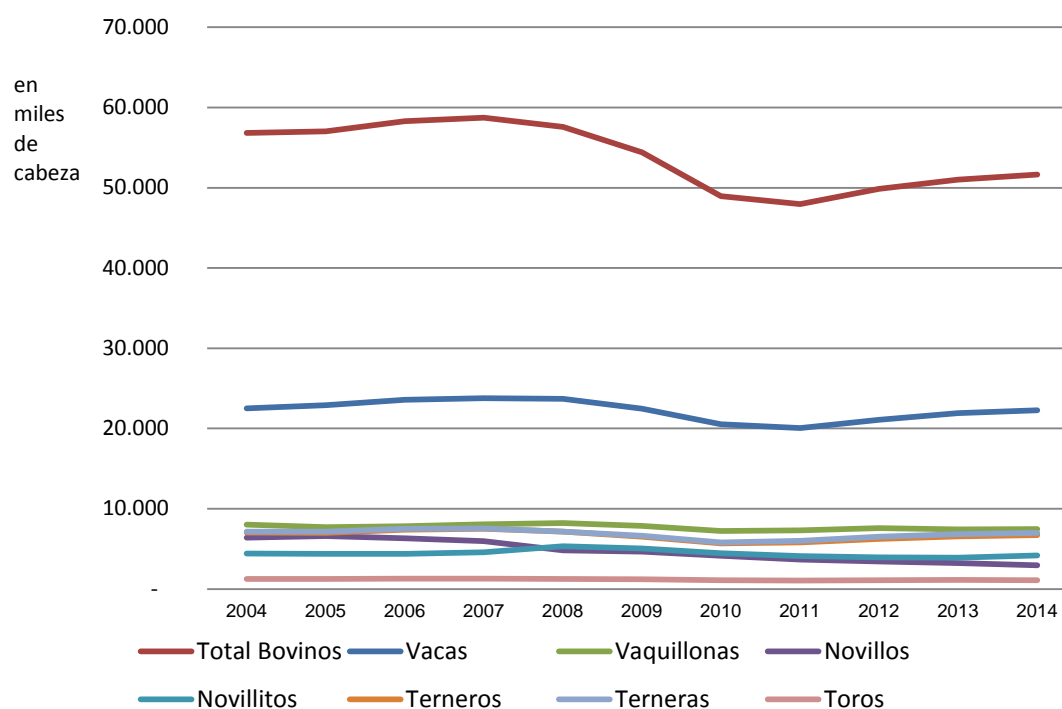


Figura 3: Stock de ganado vacuno. Período 2004-2014. (Fuente: Elaboración propia en base a datos de SENASA y MINAGRI)



Cierre de establecimientos ganaderos y frigoríficos: Desde 2005, se cerraron 33.000 establecimientos ganaderos, se han perdido 15,000 empleos y hay 10 millones de cabezas de ganado menos en el país. En 2009, una sequía histórica afectó profundamente a la actividad y, en los últimos años, la suba de los costos dejó a muchos en el camino. Desde 2005, se han cerrado más de 200 frigoríficos (ver cuadro 2: Cantidad de frigoríficos. Período 2005-2013).

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
495	491	500	506	486	460	405	362	<300*

*Cerca de 300 frigoríficos

Cuadro 2: Cantidad de Frigoríficos por año. (Fuente: Confiagro, Sistema Integrado de Información Agropecuaria y Chequeado.com).

Desplazamiento por competencia de suelo con la agricultura de cosecha:

La ganadería argentina ha sufrido muchos cambios estructurales a lo largo de los últimos 20 años. También ha habido muchos cambios en la forma que se desarrolla la producción. Ha habido una fuerte reducción de la superficie destinada a la producción, mientras que se observa un incremento en las superficies sembradas con cultivos de cosecha gruesa como la soja (ver figura 4: Desplazamiento del stock ganadero. Período 2004-2014). Hacia el año 1994 el stock ganadero de la argentina se concentraba en la región pampeana (62%), y el NEA (22%). Para el 2003 la concentración de la hacienda comenzó a desplazarse hacia otras regiones, principalmente hacia el norte del país (Región pampeana 59.5%, NEA 23.8%). En el 2007 la región pampeana tenía el 55.7% y NEA el 25.3%. En 2013 fue 51.1% y 27.9% respectivamente. En los últimos diez años hubo un desplazamiento desde la zona pampeana hacia el norte equivalente del 1% anual. Este desplazamiento no es neutro pues mientras que la productividad en la región pampeana muestra niveles de marcación del 67,7% (terneros por vaca) la del norte resulta del 50,5%. Esto significa que por cada 100 vacas que se salen de la región pampeana y se incrementan en el norte del país, se pierden 17 terneros. Este efecto requerirá, hacia el futuro políticas que permitan (vía inversión en infraestructura, mejora de oferta forrajera y condiciones sanitarias) incrementar la productividad de esta zona (Tonelli, 2013).

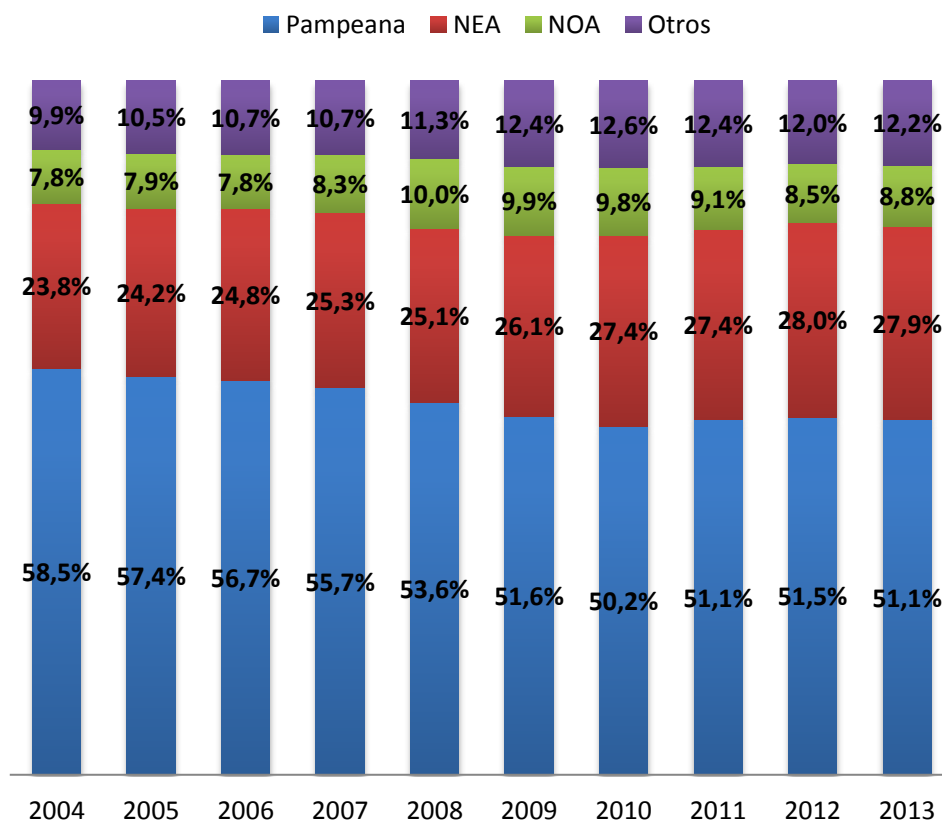


Figura 4: Desplazamiento del stock ganadero. Período 2004-2014. (Fuente: Elaboración propia en base a datos de SENASA y MINAGRI).

Este desplazamiento generó un incremento en la carga por hectárea en determinadas regiones pero sin aumentar la oferta forrajera, la cual no se incrementó en iguales proporciones. En el 2008 se produjo una importante sequía a nivel nacional, perjudicado por el déficit alimentario llevando a una gran mortandad de animales.

La sobreoferta creciente en el mercado interno: Esto ha sido en gran medida provocado por el cierre de las exportaciones. No obstante esta medida, los precios a los consumidores no han bajado, generando un fuerte desestimulo al negocio, a las inversiones, ambos necesarios en un negocio de largo plazo.



Pérdida de competencia de las plantas exportadoras: Muchos frigoríficos al ser exportadores deben de cumplir con las exigencias requeridas de los mercados importadores, manteniendo de esta forma altos estándares de salubridad e inocuidad de los alimentos, cumpliendo con sus obligaciones previsionales y fiscales, etc. Al verse obligados a vender en el mercado interno, tradicionalmente evasor impositivo y no cumplidor de los requisitos sanitarios, pierden ese diferenciador, tratando de mejorar su competitividad pero perdiendo los estándares de calidad.

Pérdida de calidad y gestión en organismos públicos: Los organismos que garantizan la competitividad, calidad e inocuidad de las carnes argentinas en el mundo, como el SENASA, se han politizado y perdido prestigio entre los actores de la cadena.

Falta de coordinación entre los organismos responsables de abrir nuevos

mercados y cuotas: La falta de articulación entre los actores públicos y privados limita las posibilidades de desarrollo. La Argentina pierde mercados por la inoperancia de sus instituciones y por su nefasta política económica. Es un mercado con mucha heterogeneidad en cuanto a tipología de sus productores, problemáticas, y la escasa articulación de la cadena productiva agraria, hace que se ponga en evidencia la ineficiencia estatal para coordinar y poner en marcha políticas para el sector. Desde el año 2007 no se cumple con la cuota Hilton (ver gráfico 5: Cuota Hilton-Embarques e incumplimientos. Período 2007-2014; ver cuadro 3: Cuota Hilton, valor e incumplimientos). En el 2014 se estima una pérdida de ingresos de divisas por 134 millones de dólares. Según Nestor Roulet¹⁵, "la cuota Hilton sólo representa el 1,15 % de la producción de carne en el país, por lo que no cumplirla es realmente una falta de visión estratégica. Estas 8574 toneladas que no se cumplirían, el 0,33% de la carne que produjo el país en 2013, no inciden en el mercado interno, ya que sólo le agregarían a la dieta de los argentinos 214 gramos de los 65 kilos que se consumen por año por persona". Después de más de cinco años de

¹⁵ Nestor Roulet es Ingeniero Agrónomo especialista en el sector.



negociaciones con la Unión Europea, finalmente se aprobó que la carne argentina producida en *feedlot* (establecimiento de engorde a corral) pueda ingresar en la cuota 481 con 0% de aranceles, una situación más atractiva que el 20% que paga la cuota Hilton. Sin embargo existe incertidumbre si la Secretaría de Comercio, si dejará o no afuera a esta cuota del cupo anual de 180.000 toneladas que autoriza a embarcar.

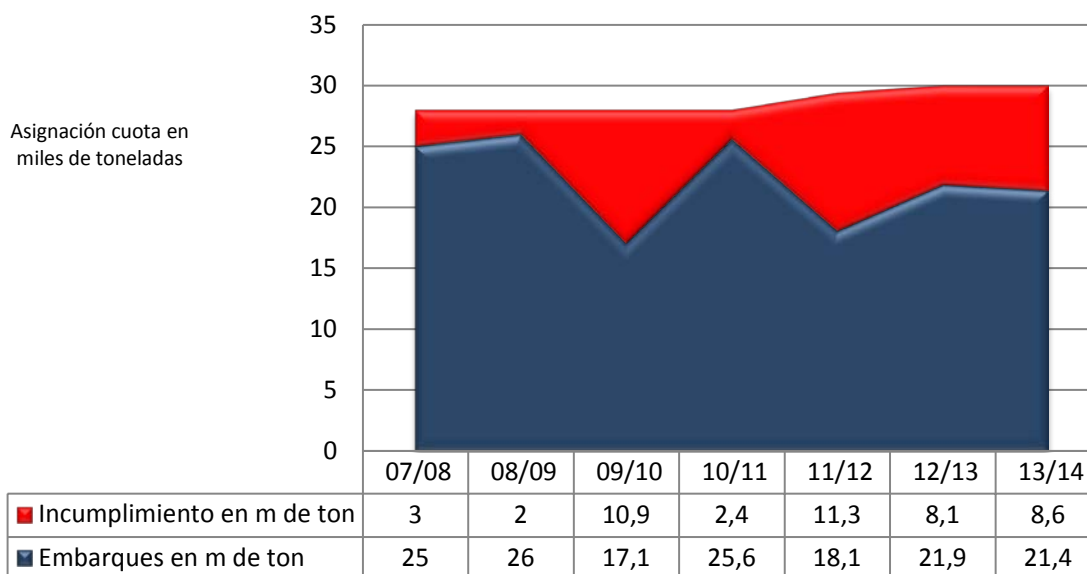


Figura 5: Cuota Hilton-Embarques e Incumplimiento – Período 2007-2014

(Fuente: Elaboración propia en base a datos de SENASA, MINAGRI e IPCVA)

Período	Valor de la cuota por tonelada	Incumplimiento	Pérdida de ingreso de divisas
	en u\$s	en miles de ton	en millones de u\$s
07/08	10.538	3	31,8
08/09	9.880	2	19,7
09/10	9.861	10,9	107,9
10/11	13.218	2,4	31,7
11/12	16.465	11,3	186,5
12/13	14.934	8,1	120,17
13/14	15.660	8,6	134,3

Cuadro 3: Cuota Hilton, valores e incumplimientos. (Fuente: Elaboración propia en base a datos de MINAGRI e IPCVA).



Sistema de comercialización ineficiente: el actual sistema de medias reses es anticuado y no permite el agregado de valor a la cadena mediante la industrialización, adaptándolo a los distintos tipos de demanda y cortes que p los consumidores.

Costo de oportunidad.

- Según un informe de IERAL-Fundación Mediterránea si Argentina hubiera mantenido el market share de décadas anteriores las exportaciones anuales hubieran sido entre 2.400 y 2.600 millones de dólares al año. Esto implica que en el período 2010-2014 se dejaron de percibir divisas entre 5.200 y 6.000 millones de dólares. No solo ha perdido el protagonismo que supo lograr en los mercados internacionales sino que también ha desaprovechado el potencial exportador de la cadena y generador de divisas. Países con mejor tradición y/o ventajas comparativas exportan más carne bovina que Argentina, ocupando posiciones más ventajosas a nivel mundial, como es el caso de Bielorusia, Paraguay o México. Actualmente Argentina se encuentra en la decimotercera posición en el ranking de exportadores de carne al mundo. En el año 2004 ocupaba el tercer lugar. En 2012 4 países se llevaron 2/3 de las exportaciones mundiales: India, Brasil, Australia y Estados Unidos (ver figura 6: Comparativo exportaciones de Argentina con Brasil, Uruguay y Paraguay. Período 1995-2014).
- En 2011 se reabrieron las exportaciones a China. China y Hong Kong compraron 650,000 toneladas de carne en 2013. Uruguay exportó a ese destino ocho veces más que Argentina. El mercado de los cortes vacunos de alto valor lo domina Australia, que acumula más de la mitad de las ventas, seguida por Nueva Zelanda. Uruguay, que también impulsa una carne de alta calidad. En lo que va de este año ha exportado a China 8820 toneladas de carne vacuna por un valor de US\$ 33 millones, con lo que el país asiático se ha consolidado como su séptimo mayor comprador en volumen y el número doce en precio. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) estimó que la demanda de todos los tipos de carne en China seguirá creciendo sostenidamente a lo largo de los



próximos 10 años, y que en el caso de la carne vacuna prevé que las importaciones lleguen a las 850 mil toneladas en la próxima década.

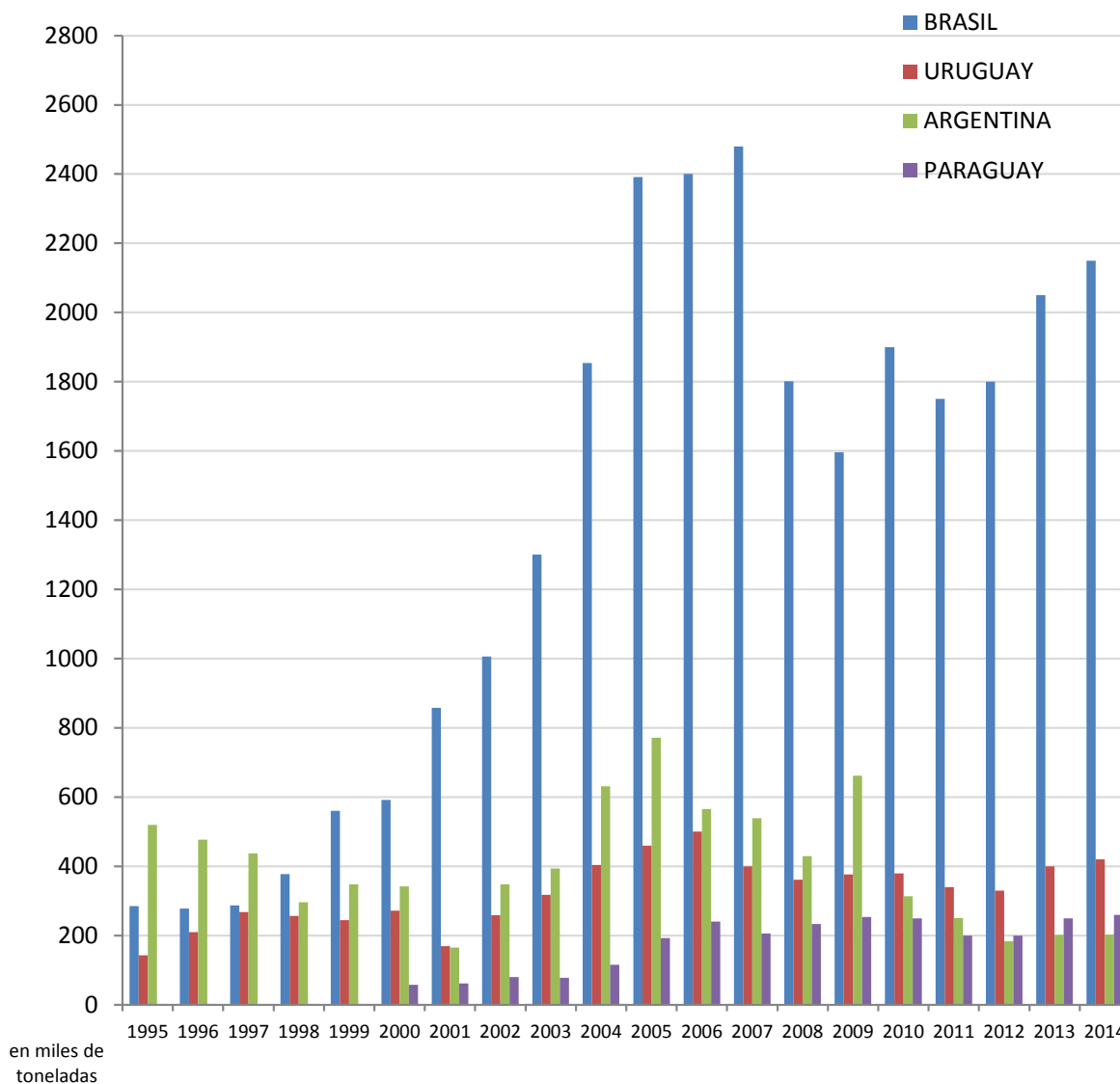


Figura 6: Comparativo exportaciones de Argentina con Brasil, Uruguay y Paraguay. Período 1995-2014. (Fuente: Elaboración propia en base a datos de MINAGRI, IPCVA, Víctor Tonelli)

- La demanda del mercado internacional por carnes vacunas no ha dejado de crecer. En los últimos diez años ha crecido a un ritmo del 3,2% anual, tres veces más que el crecimiento demográfico. Los países productores no



pueden abastecerlo adecuadamente. Como consecuencia de esta demanda insatisfecha, los precios internacionales no han dejado de crecer. Como ejemplo se muestra el crecimiento del valor en U\$S por tonelada exportada en los últimos 10 años para Argentina (con limitaciones internas a sus exportaciones y Uruguay (la contracara con apoyo de sus Gobiernos para seguir crecimiento) que más que triplican los precios, confirmando que la demanda supera la oferta.

- Si comparamos Argentina con Estados Unidos o Europa nos encontramos con una productividad más baja, medida en cantidad de terneros/vaca por año (tasa de destete) o por cantidad de kilogramos por carne obtenida por cada animal faenado. En los últimos años la tasa de destete en Argentina ha sido inferior al 65%, mientras que en la Unión Europea fue de 85% y en Estados Unidos del 88%. La tasa de obtención de carne Argentina está un poco más de 220 kilogramos por cabeza (equivalente a res con hueso), mientras que en Estados Unidos se consiguen más de 350 kilogramos por cabeza y en la Unión Europea 280 kilogramos por cabeza (IERAL-Fundación Mediterránea).

Alternativas.

Hay varios puntos a tratar para que Argentina pueda aprovechar los mercados mundiales y expandir su potencialidad:

- Víctor Tonelli¹⁶ cree que como propuesta central es “fundamental despejar el horizonte con políticas de Estado a largo plazo que permitan recuperar rentabilidad, y sobre todo mejorar las expectativas a la producción y la industria exportadora.” Para que esto sea posible es necesario que exista consenso entre todos los actores políticos y privados del sector. También es deseable que el gobierno nacional reoriente drásticamente sus políticas para restablecer la seguridad jurídica y el marco apropiado para atraer inversiones al país. La previsibilidad en las reglas de juego en condiciones de libre mercado y comercio (IERAL).

¹⁶ Víctor Tonelli es productor agropecuario y consultor especializado en ganado vacuno y carnes.



- Devolver la competitividad a las exportaciones en un escenario de creciente demanda y altos precios internacionales. Para esto es necesario:
 - Lograr estabilidad macroeconómica, en materia de precios y una mejora en el tipo de cambio neto percibido. Según Tonelli, “hoy, si se suman las retenciones, el costo de la “barata” y el atraso en la devolución del IVA, el tipo de cambio recibido sufre una detracción de entre el 25 al 27%.” Un tipo de cambio real apreciado debido a la inflación es una barrera infranqueable para las exportaciones. A largo plazo, el tipo de cambio real debe acercarse al equilibrio.
 - Derogar los ROE's y sacar las “baratas”
 - Regularizar la devolución del IVA exportador
 - Reducir las retenciones, por ejemplo de 15 al 5%, devolvería la competitividad exportadora.
- Distribuir todo tipo de cuotas para acceso a los mercados externos bajo mecanismos transparentes, estables y basados en criterios de mercado (ej. Licitación/subasta) y no como ocurrió en los últimos años donde su otorgamiento era discrecional y basado en la entrega de “la barata”. Lo registros de exportaciones deben ser automáticos, sin encajes ni cupos sobre la exportación.
- Es necesario implementar una política de comercio exterior que mejore el acceso a mercados que hoy se encuentran cerrados o que son de difícil llegada por cuestiones sanitarias, como es el caso de Estados Unidos, Canadá, Japón, Corea del Sur; y abrir nuevos mercados como Rusia y China. Continuar las negociaciones internacionales que permitan mejorar la competitividad de la carne tanto en la reducción de aranceles como en la obtención de cuotas Exportando los cortes de mayor valor a los mercados de mayor poder adquisitivo, se estaría asegurando el mercado interno.
- Implementar un esquema de beneficios impositivos a la venta y faena de novillos pesados con más de 250 kg res (mayor a 440 kg vivos). Este factor permitiría duplicar (cuanto menos) las exportaciones sin afectar el volumen



de carne disponible en el mercado interno ya que dicho incremento sería acompañado por similar incremento de peso de la misma cantidad de animales faenados. Esto incentivaría a revertir la tendencia de la producción de animales jóvenes y livianos logrando animales más pesados agregando 30 a 40 kg por res de macho faenado. Esto se lograría gradualmente en la medida que las exportaciones recuperen poder de compra y promuevan la producción a través de la mejora en los precios pagados a los novillos pesados. (Tonelli, 2013).

- Mejorar el acceso al crédito de acuerdo a las necesidades de los objetivos de los programas y las necesidades de los productores. Para la cría, conceder préstamos orientados principalmente al desarrollo de infraestructura, mejora de la oferta forrajera (limpieza de campos, implantación de pasturas, suplementación proteica invernal, etc.) y aplicación de programas sanitarios que permitan mejorar la “marcación” de terneros, particularmente en las nuevas zonas productivas del NEA y NOA (Tonelli, 2013). Otorgar préstamos dinámicos con tasas acordes a niveles de riesgo (warrant ganadero) para capital de trabajo, adquisición de tecnología e inversiones que permitan incrementar productividad y ampliar las zonas de desarrollo. Según González Fraga y Lara “se debe avanzar en el otorgamiento de asistencia crediticia a tasas preferenciales que permita modernizar la red de frigoríficos y carnicerías para adaptarlas a nuevos sistemas de comercialización, dejando atrás el actual, basado en la media res. También debería alentarse y facilitarse el acceso a un estándar sanitario mínimo para productores y frigoríficos.”
- Simplificar la normativa y reglamentación impositiva porque en el presente la cantidad de normas y su cambio continuo lleva a que sea difícil cumplir adecuadamente con la reglamentación, un costo que recae sobre todo en pequeños productores. Eliminar el impuesto a los créditos y débitos en las cuentas bancarias; los derechos de exportación deberían tender a 0%. Las retenciones son un impuesto que desalienta la producción y es injusto porque no tiene en cuenta el nivel de ganancias.



- Hacer una reforma impositiva que permita el ajuste por inflación, la amortización acelerada de inversiones en ganadería (pasturas, aguadas, represas, instalaciones, corrales, etc.) y el reajuste de valorización stocks pues hoy están a valor libros y se paga ganancia por tenencia y no por producción. Para incentivar la faena de animales más pesados y la retención de vientres, sería necesario desgravar y reducir impuestos a las ganancias por la venta de novillos de más de 250 kg res de exportación y vacas de más de 480 kilos, al menos por dos años para revertir la tendencia actual hacia la faena de animales livianos.
- Impulsar el aumento de la tasa de marcación de terneros a través de una mejora del manejo de rodeos, vientres y sus recrias, incentivando las inversiones en infraestructura y la aplicación de tecnología de producción para mejorar la condición corporal de los vientres (destete precoz, suplementación, reserva y distribución de forrajes), su eficiencia reproductiva (inseminación artificial, selección y control de toros) y las condiciones de la recria con suplementación proteica invernal. Recordemos que el cambio tecnológico, no la adopción de las tecnologías existentes que mejoran los rendimientos, es lo que posibilitará el nivel de producción sin que suba el precio (De Pablo, 2012).
- Rever y modernizar la comercialización de la carne. Es necesario reducir la competencia desleal, hacer cumplir la Ley Federal de carne y promocionar la venta cuartos trazados. Se deberían renovar los frigoríficos y adaptarlos a un sistema de comercialización por cortes, lo cual favorecería la legalidad del sector al ser más fácil el control de los cortes y distintos productos.
- Es necesario recuperar la profesionalidad y credibilidad de los organismos públicos que garantizan el cumplimiento internacional de calidad e inocuidad de alimentos. Consolidar organismos responsables del comercio exterior e interior: SENASA, UCESA (ex ONCCA). Generar información confiable sobre los mercados y precios. Regularizar el INDEC. Constituir una mesa de dialogo de toda la cadena desde la producción al consumidor incluido el estado, con método profesional para alcanzar acuerdos y



consensos y así generar un plan estratégico de la cadena de valor de la carne.

- Realizar inversiones en infraestructura (mejora de caminos, rutas, ferrocarriles y puertos) con el fin de disminuir los costos de traslados para así lograr competitividad a zonas más marginales.
- Llevar a cabo una campaña comunicacional para demostrar a autoridades y a la opinión pública con argumentos convincentes que cuanto más exporte la Argentina, mejor van a estar abastecidos los mercados internos en calidad, cantidad y precio.

Conclusiones.

El estado al igual que en cualquier país del mundo puede intervenir cualquier cadena de valor por diferentes motivos, la diferencia es como lo hace y los resultados que esta intervención genera.

Hay dos formas principales en las cuales puede intervenir, las que restringen o limitan a la actividad como pueden ser los cupos de exportación, retenciones y aranceles, y las intervenciones que se realizan para estimular o subsanar una falla en el mercado a uno o varios eslabones de la cadena, subsidios directos a la actividad, tasas de interés preferenciales, exenciones impositivas y acuerdos comerciales. Las primeras restringen el desarrollo de la cadena limitando las posibilidades de esta de lograr el mayor valor agregado posible, las segundas estimulan a cada segmento para que estas desarrollen todo su potencial y valor agregado, beneficiando a todos los actores de dicha cadena y al estado que ve su posibilidad de recaudar mayores impuestos.

El presente trabajo muestra como el Estado intervino la cadena de carne vacuna argentina en la última década. La restricción de las exportaciones a volúmenes muy limitados condujo a la reducción en el ingreso de divisas, y contribuyó al cierre de empresas y frigoríficos dedicados a esta actividad, con



la consecuente pérdida del valor agregado de la carne destinada a exportación y con una caída de 15.000 puestos de trabajo desde 2006.

En el segmento invernada al no destinar los animales a exportación se faenan con 60 kg menos para satisfacer el gusto del mercado local. Aquí se pierde un importante volumen de producción y el consecuente valor agregado que supone la transformación de los alimentos, forraje y granos en carne.

En el segmento criador la pérdida de valor se registra en el peso de venta de los terneros. Los animales que serán destinados al consumo local con bajo peso de faena, para ser económicamente viables deben ingresar en el feed lot con pesos que no superen los 180 kg, por lo tanto todos los animales que superen este peso serán sub valuados por los invernadores, en consecuencia el criador no tiene ningún estímulo para producir más kilogramos por animal en este segmento.

Se desprende además en este trabajo que la ausencia de intervención restrictiva del Estado hacia el sector permitiría el desarrollo y la potenciación no solo de la cadena de carne bovina, sino del sector agropecuario en general. Esto se debe a que todos los actores de la cadena de la carne podrían desarrollar su potencial, y además fomentaría la transformación en origen de forrajes y proteína vegetal en proteína animal con el consecuente valor agregado que esto supone. Si a esto el Estado agregara la intervención a través de medidas de estímulo, como créditos blandos a tasa subsidiada, o la implementación de exenciones impositivas dichos eslabones tendrían la posibilidad de lograr su máximo potencial a través de la incorporación de tecnología que permitiría la optimización y mejora de sus procesos productivos.

Con la generación de valor agregado en origen y la potencialización productiva, se genera desarrollo económico en las regiones agropecuarias marginales, lo que trae aparejado el desarrollo social en las regiones agropecuarias marginales muchas veces postergadas y alejadas de los centros urbanos.

La intervención del Estado en la cadena de valor de la carne vacuna en argentina en la última década fue con la intención de mantener el precio de la carne en un rango supuestamente accesible para todos los consumidores, en



especial para aquellos sectores de menor poder adquisitivo. Las medidas implementadas no fueron medidas de incentivo destinadas a aumentar la producción y mejorar la productividad en el mediano y largo plazo y así satisfacer la demanda de los consumidores. Las medidas intervencionistas adoptadas en el período 2004-2014 fueron:

- Acuerdo de precios
- Aumentos del peso mínimo de faena
- Suspensión de exportaciones
- Compensaciones de engorde a corral
- Aumentos en los derechos de exportación
- Eliminación de los reintegros

Esta política no vio cumplidos sus objetivos ya que el precio de la carne al consumidor continuó subiendo de manera constante. En contrapartida lo que se logró fue una clara transferencia de los sectores criadores e invernadores hacia el sector frigorífico y de comercio minorista que vio cómo su insumo, la hacienda en pie, tenía su valor contenido por estas medidas y a su vez su producto final continuó su tendencia alcista. Esto se debió a que solo la carne denominada la gran barata y los cortes llamados populares estuvieron bajo el régimen de regulación de precios, los demás cortes y categorías "premium" no tuvieron ningún tipo de restricción.

En el contexto mundial actual, se consideraría una intervención estatal eficiente en el mercado de carne cuando las medidas son de incentivo, como:

- políticas activas para fomentar la creación del máximo valor agregado de la cadena a través de la investigación y desarrollo, y a través de incentivos fiscales a los diferentes eslabones de la cadena para mejorar la productividad.
- establecer y controlar los parámetros sanitarios adecuados para el mercado local e internacional.
- tener una actitud más activa hacia la transparencia de la cadena de la carne para fomentar la sana competencia entre todo sus actores y aumentar la recaudación.



Tomando un ejemplo de intervención positiva, en Uruguay la intervención estatal en la cadena de la carne vacuna fue a través de incentivos. Uruguay no implemento retenciones a las exportaciones, ni restricciones ni cupos para exportar, aun así tiene un consumo per cápita de carne de 60 kilos por año. El Estado intervino en el sector de manera positiva creando un programa ganadero que tiene como fin promover la cría y promover proyectos novedosos, que consiste en otorgar subsidios no generalizados para determinados grupos de empresas familiares y medianas, a través de programas de ayuda y planes de refinanciamiento de deudas. Esto demuestra que políticas de intervención a mediano plazo a través de incentivos en los distintos eslabones de la cadena logran potenciar la producción para cubrir la demanda doméstica y generar saldos exportables (ver cuadro 4: Datos comparativos de Argentina y Uruguay al 2014).

2014	Argentina	Uruguay
Superficie Afectada	376,000,000 ha	17,500,000 ha
Habitantes	41.000.000	3.400.000
Stock en cabezas	50.996.000	11.536.000
Producción en toneladas	3.000.000	670.000
Consumo per cápita	64,30	60,00
Exportaciones en toneladas	203.000	420.000
Cuota Hilton	30,00	7,00
Retenciones	15%	0%
Status Fitosanitario	Libre con vacunación	Libre con vacunación
Stock / Producción	5,9%	5,8%
Ganado / Habitantes	1,24	3,39
Exportaciones / Producción	7%	63%

Cuadro 4: Datos comparativos de Argentina y Uruguay al 2014. (Fuente: Elaboración propia en base a datos de SENASA, IPCVA, INAC).

Uruguay ha sabido trabajar en conjunto con los actores de la cadena para promocionar su carne en el mundo como un producto natural, alimentado a pasto y libre de hormonas. Desde el primer eslabón de la producción, ha regulado el sistema de trazabilidad que obliga a identificar y registrar el 100% de la hacienda con doble caravana, una de ellas con un chip RFID (rastreadable).



Se convirtió de esta forma en el primer país del mundo con todos los bovinos identificados y trazados.

La exigencia de la trazabilidad ayudó a consolidar los esfuerzos por promocionar la marca Uruguay Natural, a través de la imagen de seriedad en la producción y en su proceso industrial.

Del cuadro 3 se desprende que Uruguay logra los mismos índices de producción que Argentina sin contar con ventajas comparativas con las que cuenta nuestro país. La eficiencia de stock (producción en toneladas/stock en cabezas) de ambos países es hoy similar, Uruguay ha logrado esto al desarrollar exitosamente su ganadería pastoril. Argentina cuenta con la ventaja competitiva sobre Uruguay, la de poseer una importante producción de granos forrajeros a bajo costo, para transformarlos en carne. Con claros incentivos por parte del estado para incorporar tecnología en todos los eslabones de la cadena esta ventaja se aprovecharía y así se lograría una mayor producción de terneros, se aumentaría el peso promedio de faena (kilos por animal) y se acortarían los periodos de engorde mejorando la eficiencia de stock. La consecuencia que esta mejora de stock lograría sería la de producir carne necesaria para el mercado local y además se generarían mayores saldos exportables. El Estado Argentino deberá definir un plan ganadero a largo plazo. Tiene que definir si va a enfocar sus esfuerzos en recuperar su competitividad en el mercado internacional o si va a destinar la producción solo al mercado local. Tal cual está planteado hoy el mercado está perdiendo oportunidades en el mercado de exportación. Al 2020 se estima una producción mundial de carne de 66.432 miles de toneladas de res con hueso, esto significa un aumento del 15.5% si lo comparamos con 2013. En 2014 Argentina tuvo exportaciones por 203.400 toneladas de res con hueso, y si se reabrieran las exportaciones, al 2020 estas toneladas serían de 782.000, representaría el 23% de la producción total del país, que hoy es el 6%. Los ingresos estimados por exportaciones al 2020 serían de u\$s 3.804 millones, son de hoy u\$s 827 millones, esto representaría un incremento del 360 %.



Bibliografía.

- Ayala, J. (1977). *Auge y declinación del intervencionismo estatal, 1970-1976*. Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Barsky, O. (2008). *La rebelión del campo: Historia del conflicto agrario argentino*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Bertello, F. (2014, Marzo 4). *Carne: La Argentina volvería a incumplir este año la cuota Hilton*. La Nación.
- Bisang, R., Robert, S., Santangelo, F. & Albornoz, I. (2008). *Estructura de la oferta de carnes en Argentina: Actualidad y evolución reciente*. Buenos Aires: Instituto de la Promoción de la Carne Vacuna y Oficina de la CEPAL.
- Brown, M. (1984). *Poder y administración: paradigmas alternativos para el análisis de la autonomía burocrática*. In O. Oszlak, *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Echebarría, K. (2005). *Analizando la Burocracia: una mirada desde el BID*. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago de Chile.
- Eliadis, P. H. (2005). *Designing government: from instruments to governance*. Montreal: Mc Gill-Queen's University Press.
- FAO, Food, Agricultural Organization of the United Nations. *Agricultural Outlook 2013/2022*.
- Fundación INAI: Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales (2014). *Escenario de referencia agroindustrial mundial y Argentino al 2023 (ERAMA 2023)*.
- Garzón, J. & Torre, N. (2013). *Una Argentina competitiva, productiva y Federal: Actualidades y desafíos en la cadena de la carne bovina*. Buenos Aires: IERAL-Fundación Mediterránea.
- Gerchunoff, P. & Llach, L. (2010). *El ciclo de la ilusión y el desencanto*. Buenos Aires: EMECÉ.
- Gómez, J.J. (2010). *El ciclo de las políticas públicas* (Presentación Power Point). Recuperado de CEPAL website: http://www.cepal.org/dmaah/noticias/paginas/6/40846/el_ciclo_de_las_politicas_publicas_Gomez_CEPAL.pdf
- Gonzalez Fraga, J. y Lara, P. (2007). *Mercado de Carne Vacuna en Argentina: Estado de Situación y Perspectivas*. Ensayos de Política Económica, 1.
- IPCVA, Instituto de promoción de la carne vacuna argentina. Sección estadísticas de www.ipcva.com.ar
- Isuani, F. (12). *Instrumentos de políticas públicas. Factores claves de las capacidades estatales*. Santa Fe, Argentina: DAAPGE.



- Justiparan, A. (2010, Enero 20). *El proyecto del frigorífico argentino*.
www.siemprehistoria.com.ar. Recuperado de
<http://www.siemprehistoria.com.ar/2010/01/el-proyecto-del-frigorifico-argentino-argentina-1901-capitales-nacionales-y-soberania/>
- Kalmanovitz, S. (1998). *Neoliberalismo e intervencionismo: sus fuentes y razones*. Estudios Sociales-Revista, 1.
- Keynes, J. (2006). *General theory of employment, interest and money*. Atlantic Publishers & Dist.
- Kirzner, I. M. (2001). *Ludwig von Mises: the man and his economics*. Wilmington, Delaware: ISI Books.
- Lahera, E. (2008). *Economía política de las políticas públicas*. Economía, UNAM, 1(2).
- Lattuada, M., & Nogueira, M. E. (2011). *Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011)*. Bernal, Vol. 1 N° 1: Estudios Rurales. Publicación de Centros de Estudios de la Argentina Rural.
- Lowe, P., Marsden, T., & Whatmore, S. (1994). *Regulating agriculture*. David Fulton Publishers Ltd.
- Mankiw, N. G. (2012). *Principios de economía*. México: CENGAGE Learning.
- Marsden, T., Flynn, A. & Harrison, M. (1997). *Retailing, regulation, and food consumption: The public interest in a privatized world?* Agribusiness, 13: 211–226
- Marsili, M. (2007). *Repensar el Estado* en www.asociacionag.org.ar.
Recuperado de Repensar el Estado:
<http://www.asociacionag.org.ar/pdfcap/4/Marina%20Marsilli%20-%20Concurso.doc>
- MINAGRI, Ministerio de agricultura, ganadería y pesca. *Indicadores ganaderos* de www.minagri.gob.ar
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de Uruguay
<http://www.mgap.gub.uy/portal/hgxpp001.aspx>
- Mintzberg, H. (1993). *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel.
- Nigro, V. & Rodriguez, M. (2014). *Impacto de las políticas estatales en la evolución de la actividad ganadera: El caso de Argentina y Uruguay entre 2002 y 2010*. FAUBA, Apuntes Agroeconómicos. Volumen (10), 3-15.
- Oszlak, O. (2004). *Privatización y capacidad de regulación estatal: una aproximación teórico-metodológica*. Buenos Aires, Fondo de la Cultura Económica: Política y Gestión Pública, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.



- Paladino, M., Morgan, K. & Montoya, P. (2014). *Hacia el desarrollo de la agroindustria argentina*. Pilar.
- Palau, H. (2009, noviembre 16). *La suspensión de las compensaciones a los feed-lots hace peligrar el status quo*. Recuperado de <http://www.agro.uba.ar/agronegocios/newsletterpaa/2009/541>
- Pallasá, M. (1991, Junio 21). *La junta nacional de carnes*. <http://blogsdelagente.com/>. Recuperado de <http://blogsdelagente.com/dr-manuel-pallasa/2011/10/16/junta-nacional-de-carnes-por-dr-manuel-pallasa>
- Pauwelyn, Joost. *The WTO agreement on sanitary and phytosanitary measures as applied in the first three SPS disputes*. Journal of International Economic Law, 1999, (2)4.
- Petrocelli, H. (2009). *Historia constitucional argentina*. Recuperado de www.argentinahistorica.com.ar: http://argentinahistorica.com.ar/imprimir_libros.php?tema=1&doc=57&cap=492#
- Picardi, M. S., Blanco, J., & Perrier, J. (2011). *Competitividad de las exportaciones de carne vacuna de Argentina durante el período 1996-2007. Análisis comparativo con Brasil*. Atlantic Review of Economics: Revista Atlántica de Economía, 2(1), 2.
- Piñeiro, M. (2003). *Situación y perspectivas del desarrollo en Argentina. Situación y perspectivas del desarrollo agrícola y rural y seguridad alimentaria en Argentina*. Santiago de Chile: Oficina regional de la FAO para América Latina y el Caribe.
- Puntal.com.ar (2014, Febrero 2014) *La Rural, en contra de la intervención estatal* de <http://www.puntal.com.ar/noticia.php?id=165477>
- Reisman, George (1996). *Capitalism: A Treatise on Economics*. Jameson Books.
- Ricardo, D. (1821) *On the Principles of Political Economy and Taxation*. Library of Economics and Liberty. Retrieved May 9, 2015 from the World Wide Web: <http://www.econlib.org/library/Ricardo/ricP.htm>
- SENASA, Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria. Indicadores ganaderos de www.senasa.gov.ar
- Smith, A. (1958). *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. Fondo de cultura económica.
- Stiglitz, J. E. (2003). *La economía del sector público*. Antoni Bosch Editor.
- Thwaites Rey, M. (1999). *El Estado: Notas sobre su (s) significado (s)*. Universidad Nacional de Mar del Plata, FAUD.
- Tkachuk, M. & Dossi, M. (2014). *Dinámica de la producción ganadera Argentina: Análisis de variables intervinientes y de escenarios futuros*. FAUBA, Apuntes Agroeconomicos



- Tonelli, Víctor (2013). *Ganado y carne vacuna*. Documento de trabajo.
- Tonelli, Víctor (2013). *Situación actual, oportunidades y propuestas para capturarlas*. Documento de Trabajo.
- USDA, Foreign Agricultural Service, Livestock and Poultry: World Markets and Trade, Circulares varias.
- Von Mises, L. (1998). *Interventionism: an economic analysis*. New York: Bettina Bien Greaves.
- Zincenko, F. (2005). *Incidencia de las retenciones sobre los precios al consumidor*. Universidad de San Andrés.