

1406

MARCOS DE LAS POLITICAS NACIONALES Y
PAUTAS DE ACCION DE LAS INDUSTRIAS DE BASE GANADERA

22.9.76

H. 210

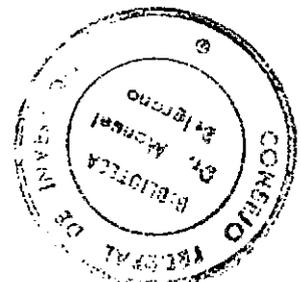
H. 2241

H. 1116

H. 22287

H. 12244

Ing. Sergio Levín
Lic. Elisa C. de Hachard
Lic. Luis Denari



MARCO DE LAS POLITICAS NACIONALES Y
PAUTAS DE ACCION DE LAS INDUSTRIAS DE BASE GANADERA

I. Introducción

Para esta primera etapa del trabajo se consideró de suma utilidad comenzar explicitando los principios generales y los objetivos básicos de la política agropecuaria formulada por las autoridades nacionales como marco orientador del tema en estudio.

También se hizo necesario ubicar al sector dentro de la economía en su conjunto señalando el papel que ha jugado en su desarrollo. Es evidente que la importancia de la actividad implica que cualquier decisión que se tome al respecto incida directamente sobre todo el aparato productivo nacional en forma relevante.

Un rápido análisis de la trayectoria del sector y de su industria conexas ha servido como punto de referencia para ponderar los alcances y la importancia del estudio.

Este informe preliminar ha centrado su atención en cuatro actividades seleccionadas, las que poseen problemas que les son comunes. De allí que se extendió la presentación a esos aspectos generales que han permitido ir avanzando en la detección de las causas fundamentales de la evolución y las alternativas de estos sectores productivos.

Posteriormente se trataron en forma individual cada una de las actividades buscando precisar, a partir de los principales problemas que plantean los diagnósticos elaborados, las posibles alternativas de solución y las dificultades que éstas presentan.

Las pautas de acción generales resultantes para cada sector deberán ser alimentadas por una profundización del análisis de los mecanismos que rigen dichas actividades.

Finalmente, y a modo de conclusión, se presenta una síntesis del análisis de cada sector.

II. PRINCIPIOS GENERALES DE LA POLITICA AGROPECUARIA NACIONAL

En la primera Reunión Nacional de Ministros y Secretarios de Agricultura y Ganadería realizada en la ciudad de Santa Rosa aprobó una declaración en la que se señala que el crecimiento agropecuario es condición previa y necesaria del progreso nacional. Es decir, se le asigna al sector un rol protagónico fundamental y las opiniones vertidas por las autoridades nacionales reafirman esta caracterización.

La idea central en que se apoya esta estrategia de desarrollo es que el país debe aprovechar al máximo las ventajas comparativas que posee dentro de la economía internacional y que están dadas por su capacidad de producción agropecuaria para eliminar los periódicos desequilibrios del balance de pagos y comercial que son un serio obstáculo a un desarrollo autosostenido de la economía nacional. Por otro lado, la expansión del producto agropecuario impulsará el mercado interno principalmente por su demanda de insumos y de bienes de consumo que le permitirán sus mejores ingresos. Se señala en este sentido que el sector requiere escasa materia prima de origen externo, con lo que colabora también de esta forma el equilibrio de la balanza de pagos -a diferencia de la industria en general que necesita mayores importaciones para poder crecer-. Finalmente, disponer de excedentes de alimentos y materias primas agropecuarias en un mundo amenazado por el hambre contribuye a fortalecer la política internacional del país.

Los principios generales de la política nacional agropecuaria se inspiran en el desenvolvimiento de la iniciativa privada y el reconocimiento de las leyes de mercado, conservando el Estado la conducción superior del gobierno a fin de asegurar las condiciones de orden y seguridad, la orientación de las actividades económicas en un sentido conducente al bien común, la defensa de los intereses nacionales y el aseguramiento de los mecanismos de competencia.

III. OBJETIVOS BASICOS

En este marco de objetivos globales y principios doctrinarios se han fijado los objetivos básicos para el sector agropecuario y que son:

- incrementar la producción
- mejorar el ingreso de la población rural, y
- mejorar el abastecimiento

/...

El aumento de la producción se apoyará fundamentalmente en el logro de mejores rendimientos unitarios y a través de la expansión de la frontera agropecuaria. La mayor productividad surgirá como el resultado de la modernización de la empresa rural que haga posible la aplicación de nuevas tecnologías, y de mayores inversiones en las explotaciones. En cuanto a la incorporación de tierras que se encuentran actualmente inexploradas se busca ejecutar verdaderos planes de colonización que estén a cargo de los estados provinciales o de compañías privadas.

En lo que hace a mejorar el ingreso de la población rural a través de precios retributivos a su producción se ha destacado especialmente la necesidad de resolver los problemas sociales que se presentan en algunas áreas o regiones del interior por la existencia de minifundios.

Por último, se plantea mejorar el abastecimiento tanto del consumo interno como de la industria nacional de base agropecuaria. El primer aspecto se alcanzará modernizando los mecanismos de comercialización, eliminando la intermediación ineficiente. En relación al segundo punto se procura contribuir al fortalecimiento de una gran industria de la alimentación y elaboradora de materia prima agropecuaria.

Estos objetivos básicos se apoyan principalmente en la mejora sustancial de los precios relativos del sector rural en función de los precios internacionales y buscan revertir la tendencia de los últimos decenios de esta actividad productiva.

IV. TRAYECTORIA DEL SECTOR AGROPECUARIO

Si se considera el período 1950/74 -para lo cual se cuenta con información homogénea- la tasa promedio anual acumulativa del Producto Bruto Interno Nacional fue del 3,9 por ciento. Si lo comparamos con el crecimiento de la producción agropecuaria nacional ésta estuvo siempre por debajo de esos promedios. En una serie histórica de 1930 en adelante se puede ver que hasta 1944 el producto medio agropecuario por habitante aumentó -con oscilaciones- a una tasa promedio del 1 por ciento anual, descendiendo luego ininterrumpidamente hasta principios de los años 60, invirtiéndose la tendencia. Entre 1963 y 1974 se incrementó a una tasa promedio anual del 0,9 por ciento.

Sin embargo, si se desagrega la evolución de la ganadería y de la agricultura el comportamiento ha sido diverso. El último sector mencionado crece, desde principios de siglo hasta 1963 a una tasa promedio anual del 2,6 por ciento y la ganadería a sólo un 1,8 por ciento. De 1963 hasta 1974 el sector agrícola muestra, a pesar de los altibajos, una leve tendencia ascendente mientras que la ganadería ha descendido. Un dato que corrobora este proceso es que en tanto en 1937 el país tenía alrededor de 33 millones de cabezas de ganado bovino -unas 2,6 por habitante- en 1973 las existencias estimadas eran de unos 55 millones -unas 2,2 cabezas per cápita.

Esta dinámica del sector ha incidido directamente sobre los niveles de exportación y realza su importancia el hecho de que aporta actualmente alrededor del 85 por ciento del valor de las ventas al exterior. Algunos datos estadísticos serán explicativos de la tendencia de los últimos años. Para el período 1920/24 el promedio anual exportado del sector agropecuario era de alrededor del 47 por ciento de la producción nacional total. En la actualidad oscila entre el 20 y el 25 por ciento, siendo destinado el resto al mercado interno. Para el sector agrícola se puede mencionar que en el decenio 1924/33 las exportaciones de maíz y trigo alcanzaban poco más de 8,5 millones de toneladas anuales promedio, mientras que para el período 1964/73 fueron de 6,9 millones. En lo que respecta a la producción ganadera en 1937 la faena de reses vacunas, ovinas y porcinas en el país fue de unas 1,7 millones de toneladas y se exportó el 38 por ciento de ese total y en 1973 alcanzó a unas 2,1 millones de toneladas exportándose el 25 por ciento.

Es importante señalar, también, la distribución regional de la producción agropecuaria. Para el período 1968/73 cada una de las regiones aportó los siguientes porcentajes:

<u>Regiones</u>	<u>agropecuaria</u>	<u>agrícola</u>	<u>pecuaria</u>
- Pampeana	70	56	85
- Resto del país	30	44	15
- Noreste	9	11	6
- Noroeste	9	14	3
- Cuyo	9	16	2
- Patagonia	3	3	4

El cuadro es suficientemente demostrativo del peso de la región pampeana en /...

el total de la producción agropecuaria, siendo más marcado el sector ganadero.

Por último, si se considera la evolución de los volúmenes de producción agropecuaria en el período 1964/73 se comportó de la siguiente manera:

Regiones:	Pampeana	Noreste	Noroeste	Cuyo	Patagonia	AÑOS
	103	82	104	100	88	1964
	108	110	144	107	89	1973
	5	34	38	7	1	tasa de crecimiento del período -en porcentajes-

Este último cuadro explica el lento crecimiento del sector agropecuario nacional dado que siendo la región pampeana la principal productora en esta rama de la actividad es la ^{que} muestra menor tasa de desarrollo.

V. INDUSTRIAS DE BASE AGROPECUARIA

En relación al Producto Bruto Interno nacional el sector agropecuario participa con alrededor del 11 por ciento del total. Sin embargo, si se consideran solamente las actividades directamente productivas el aporte del sector alcanza al 20 por ciento, ocupando entre el 15 y 17 por ciento del total de la mano de obra ocupada del país.

FUENTE

El sector manufacturero de base agropecuaria aportaba, en 1973, poco más de la cuarta parte del total del producto bruto industrial, perdiendo peso relativo progresivamente -en 1953 participaba con el 48 por ciento del total- tanto por el mayor desarrollo de otras ramas de la industria como por su comparativamente menor valor agregado que los sectores más dinámicos del sector manufacturero.

A los efectos de precisar la participación de las diferentes ramas de la industria de base agropecuaria se utilizó el censo nacional económico de 1963 -el último aún no ha sido procesado a nivel global- y el resultado es el que surge del cuadro n° 1. En este se comparan, también, los porcentajes de mano de obra ocupada para los años 1963 y 1973.

En lo que hace a valor de la producción el grupo de industrias de productos alimenticios, excepto bebidas, es el que aporta más del 50 por ciento y la fabricación de textiles casi una cuarta parte -en este caso habría que descontar los productos que utilizan materia prima sintética que en 1963 no alcanzaban

/...

el 2 por ciento-. En la desagregación por grupos de industrias de cada rama surge que "hilado, tejido y acabado de textiles" es la que individualmente hace el mayor aporte ^{en su} con más de la quinta parte del total y le sigue en importancia el sector "matanza de ganado, preparación y conservación de carne" con poco ^{menos} del 15 por ciento. Otros sectores, aunque no tan significativos como los ya mencionados, son la fabricación de productos lácteos, la manufactura de productos de molino y panadería, los ingenios y refinerías de azúcar, la elaboración y refinado de aceites vegetales comestibles y no comestibles, y la fabricación de prendas de vestir -excepto calzado-.

VI. SECTORES EN ESTUDIO

Los sectores seleccionados para el análisis han sido:

- frigorífico de carne vacuna
- industrialización de carne porcina
- producción lechera, derivados y subproductos
- alimentos para ganado

Si se consideran los datos expuestos en el Cuadro N° 1 estos sectores llegarían a alrededor del 20 por ciento del valor total de la producción industrial de base agropecuaria. En cuanto al personal ocupado sobre ese total sería de un 12 por ciento. Sin embargo es importante señalar que el sector manufacturero relacionado con la ganadería tiene una marcada relevancia en la composición de las exportaciones del país.

Antes de considerar cada uno de los sectores en estudios individualmente es conveniente considerar algunos aspectos que les son comunes -a los tres primeros mencionados- tanto en lo que se refiere a la política del sector agropecuario como a la industria de base rural en su conjunto.

Así surge como un sesgo similar a todos los sectores y que es de importancia clave; el deterioro de las exportaciones y el aumento relativo de la importancia del mercado interno. Este proceso, que podría parecer irrelevante, se convierte en un problema de gran importancia dada la situación de crisis recurrentes de balanza de pagos que ha caracterizado a la economía argentina en los últimos decenios.

Varios factores han concurrido a determinar la tendencia mencionada: por un



lado, la expansión del sector agropecuario generalmente no ha acompañado el crecimiento vegetativo de la población, requiriendo -por lo tanto- porciones crecientes de la producción, apuntalado a su vez por el mayor poder adquisitivo de la economía nacional. Por otro lado, el menor ritmo de crecimiento en los niveles de eficiencia, calidad y fluído abastecimiento con respecto a otras ^{RELACIONES} productoras del mundo han ido limitando la capacidad competitiva del país en el mercado internacional.

Una raíz común puede encontrarse en el estudio de la formación de los precios del sector agropecuario y el papel que juegan los incentivos económicos de mercado y las limitaciones estructurales prevaecientes en la esfera de la producción.

Si bien no es objetivo de la presente etapa del trabajo ahondar en estos aspectos cabría ir esbozando algunas características relevantes en ese sentido.

El lento crecimiento de la producción agregada de la actividad agropecuaria en la región pampeana señalada anteriormente ha atraído el interés de los estudiosos en busca de una explicación de los factores que la han condicionado.

Son diversos los trabajos que han señalado que los valores de las elasticidades de precio para funciones de oferta agregada estimadas ^{que} oscilan entre cero y cinco. Es decir que habría una baja respuesta a movimientos ascendentes de los precios considerando la producción agregada del sector agropecuario.

Por el contrario, si se toman en cuenta las actividades individualmente existiría un alto grado de respuesta en la utilización alternativa de la tierra ante cambios en los precios relativos de los productos del sector.

Esto es posible en la Argentina particularmente, dada las condiciones naturales de la mayoría de la región pampeana que permite una gran labilidad de la producción agropecuaria, posibilitando una rápida sustitución de la ganadería por cultivos agrícolas de cosechas y viceversa, ante la variación de los precios relativos, y la sustitución dentro de cada actividad como por ejemplo carne vacuna por leche.

La competencia señalada por el uso de la tierra con destino a la actividad agropecuaria en nuestro país hace que se deba ser sumamente prudente en el manejo de la política de precios de los distintos productos y en especial de los precios relativos de los mismos.

Interrelacionado con el problema mencionado se encuentra también el de los ciclos de producción y en particular el del ciclo ganadero, que se ha agudizado en los últimos años.

Ya ha sido ponderada la importancia del sector ganadero en el crecimiento económico nacional. Para la industria frigorífica conexas es de vital trascendencia su comportamiento en la medida en que es su principal abastecedor de materias primas, (significan alrededor del 70% del valor del producto), incidiendo directamente tanto sus precios como los niveles de suministro de la producción ganadera. En el cuadro N° 2 puede verse la relación entre el precio real del ganado vacuno y el volumen físico de la producción del sector manufacturero de matanza de ganado y preparación de conservación de carne. Surge claramente el comportamiento asimétrico de estas dos variables. Pero lo más significativo es el carácter cíclico de la actividad industrial, que evidentemente influye en forma decisiva en la formulación de planes de inversiones y en la expansión del sector, por ejemplo en los períodos de baja actividad dejan una importante capacidad ociosa que repercute claramente en la rentabilidad.

Reflexión p. 12

Cabría detenerse en el análisis del ciclo ganadero para dimensionar realmente su factor perturbador para la actividad. Una descripción global del proceso indicaría que cuando los precios tienden a caer hay un incremento de la faena que deprime aún más el nivel de precios. La liquidación de vientres y animales livianos trae como consecuencia una merma significativa en las existencias que se reflejan, en determinado momento, en la faena lo que frena el descenso de los precios y finalmente los empuja al alza como resultado de una menor oferta. Los productores comienzan a retener vacas y vaquillonas ante la expectativa de mejores precios. Esta retención refuerza el alza de precios hasta que como consecuencia de su buen nivel comienza un proceso de ventas, que finalmente -ante una mayor oferta- frena el ascenso de los precios y los arrastra hacia abajo, iniciándose un nuevo ciclo. Para el caso argentino los picos de máxima y mínimo de precios han oscilado entre el 40 y el 50%.

Este carácter cíclico de la actividad es un fuerte limitante para la obtención de una tasa sostenida de crecimiento de la producción ya que desalienta las inversiones, la aplicación de nuevas tecnologías y también una mayor especiali-

/...

zación. Por otro lado estas fluctuaciones perturban notablemente el mercado interno al ser presiones inflacionarias recurrentes. En el índice del costo de la vida alrededor del 15% está constituido por el consumo de carne vacuna de modo que variaciones de sus precios inciden directamente en ese índice creando o acentuando tensiones entre los distintos sectores de la economía y mayores expectativas inflacionarias.

También tiene su efecto sobre los niveles de exportación dado que la relativa rigidez del consumo interno lleva a presionar sobre los saldos de oferta al exterior en forma cíclica, trabando una política sistemática y estable de una mayor participación del país en el mercado mundial de carnes.

Pero este carácter cíclico de la actividad se ve alimentado -paradójicamente- con las políticas cambiarias, impositivas y crediticias para el sector. En la medida que tienden a solucionar los problemas que se presentan en el corto plazo. Diversos estudios al respecto han llegado a conclusiones en ese sentido.

- Política cambiaria

Se ha observado una tendencia al manejo de las tasas efectivas de cambio en forma asimétrica en las fases opuestas del ciclo. Así, en la fase de retención y precios en alza el sector exportador presiona eficazmente para que se reduzcan las retenciones y en última instancia se devalúe el peso a fin de poder seguir exportando, ya que de ese modo se hacen compatibles los mayores precios internos con los precios internacionales. Una vez restablecido el poder de compra del sector exportador y ante una oferta declinante el mercado interno compite activamente por los novillos de exportación lo que genera nuevos incrementos en los precios agudizando la fase de retención. Durante la fase opuesta, la caída de los precios reales del ganado, por lo general permite que los exportadores puedan operar a pesar de la fijación de tasas efectivas de cambio que tienden a sobrevaluar el peso a medida que avanza el proceso inflacionario. De este modo los precios externos dejan de actuar como límite inferior para los precios internos en la medida que las tasas efectivas de cambio no se modifiquen pari pasu con la inflación. Esto hace que la demanda externa que debería mantener los precios e incrementar las exportaciones tienda a desplazarse hacia la izquierda acentuando aún más la caída de precios provocada por el aumento

de la faena. Por lo tanto podría afirmarse que las políticas antiinflacionarias aplicadas en el país, basadas en parte en la mantención de tasas de cambio rígidas durante largos períodos seguidos por devaluaciones, han contribuido a acentuar el ciclo ganadero.

- Política impositiva

- La administración de las desgravaciones impositivas, sobre todo las que favorecen la venta de novillos bajo ciertas condiciones, parecen no consultar óptimamente las exigencias del ciclo y menos el interés fiscal, desde que tienden a concederse durante los períodos de retención, resultando un contrasentido, desde que en esta etapa prevalecen expectativas comerciales que son las que aconsejan terminar mejor los animales por simples razones de precios y de rentabilidad.
- De ello se deduce que los estímulos deben organizarse particularmente como un incentivo para mejorar los rodeos en períodos de liquidación, impidiendo caídas bruscas de precios inducidas por la venta en masa de ganado, en algunos casos hasta de novillos sin terminar ante expectativas de caídas mayores en los precios.
- De acuerdo a lo expresado, en el sentido de la gravitación que tiene la liquidación de vientres en esta etapa del ciclo, las desgravaciones deben dirigirse a evitar o contrarrestar el fenómeno, pues su recurrencia afecta toda la estructura presente y futura del sector, dado el carácter reproductivo de las hembras.
- Los índices de precios relativos y la evolución de la rentabilidad del sector ganadero, demuestran la necesidad de orientar las desgravaciones con arreglo a los criterios expresados; porque de lo contrario pueden convertirse en un sacrificio fiscal estéril y en un subsidio antieconómico.

- Política crediticia.

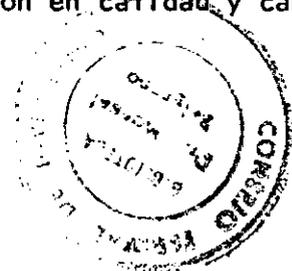
En este caso no se cuenta con estudios concluyentes aunque en general se nota que cuando aumenta la rentabilidad de determinado producto la expansión de la cartera crediticia acompaña la fase expansiva del ciclo y viceversa en el tramo recesivo.

El complejo mecanismo aquí desarrollado recibe, a su vez, la influencia del ciclo ganadero de los países tradicionalmente importadores de nuestra produc

ción ganadera, conformando un problema de amplias dimensiones. De allí la necesidad de un estudio serio y profundo que precise las causas, las condiciones y las consecuencias de las oscilaciones de los precios y la producción pecuaria a los efectos de contar con una herramienta indispensable para explicitar una política coherente sobre el sector. Esto es decisivo para un crecimiento sostenido de la industria frigorífica nacional.

Otro problema que parece como común a los sectores analizados es el que se relaciona con la aplicación de tecnología. La incorporación de nuevas técnicas a la producción se han orientado esencialmente hacia las que son ahorradoras de mano de obra -tal el caso de la mecanización- y otras que no requieren una menor utilización de tierra aumentando la productividad por unidad de superficie. Esto es de suma importancia para el área pampeana cuyas tierras están virtualmente ocupadas en su totalidad no presentándose la opción de ampliar la frontera agropecuaria. Las características mencionadas indicarían, en rasgos generales, que si bien hay una respuesta a la reasignación de la tierra hacia aquellas producciones cuyos precios relativos son más altos, no se ha cambiado sustancialmente la forma tradicional, típicamente extensiva, de la actividad. Esto abre una significativa brecha a las posibilidades de implementar una política tecnológica para el sector. El estudio de la misma como así también de nuevas técnicas que permitan cambios en la proporción en que se utilizan los factores de la producción es, por lo tanto de vital importancia para el área pampeana.

Por último cabría hacer mención al problema de la calidad de los productos. Aquí se notan falencias tanto en la producción como en la industrialización de los sectores en estudio. Esto aparece en forma recurrente en todos los diagnósticos, y especialmente en lo que se refiere a aspectos higiénico sanitarios. La superación de este problema está relacionado, evidentemente, con lo que se mencionó acerca del carácter cíclico de la producción, la política de precios relativos, etc. Pero también tiene especial incidencia tanto el nivel de educación e investigación como el de extensión que posibilite a los productores e industriales conocer y disponer de la nueva tecnología necesaria para mejorar la producción en calidad y cantidad.



CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

C U A D R O N ° 1Composición porcentual de los distintos sectores de la industria de base agropecuaria.

INDUSTRIA MANUFACTURERA DE BASE AGROPECUARIA	Valor de producción 1963	Personal ocupado 1964	Personal ocupado 1973
Total de Industria Manufacturera de Base Agropecuaria	100.0	100.0	100.0
<u>Industria de Productos Alimenticios -excepto Bebidas-</u>	<u>52.0</u>	<u>43.5</u>	
- Matanza de ganado, preparación y conservación de carne	14.3	9.4	
- Fabricación de productos lácteos	6.2	3.8	
- Envase y conservación de frutas y legumbres	1.5	3.8	
- Envase y conservación de pescados y otros productos marinos	.3	.6	
- Manufactura de productos de molino	7.2	3.0	52.9
- Manufactura de productos de panadería	5.7	12.3	
- Ingenios y refinerías de azúcar	5.7	3.1	
- Elaboración de cacao, chocolate y confitería	1.2	1.5	
- Industrias alimenticias diversas no clasificadas	4.0	3.9	
- Alimentos preparados para animales y aves de corral	.6	.2	
- Elaboración y refinado de aceites vegetales comestibles y no	5.3	1.9	
<u>Industrias de Bebidas</u>	<u>8.5</u>	<u>9.3</u>	
- Destilación, rectificación y mezcla de bebidas espirituosas	1.6	0.7	
- Industrias vinícolas	3.9	3.6	
- Elaboración de cerveza y malta	.5	.9	
- Elaboración de bebidas no alcohólicas y aguas gaseosas	2.5	4.1	
<u>Industrias de Tabaco</u>	<u>4.1</u>	<u>1.6</u>	<u>1.1</u>
<u>Fabricación de Textiles</u>	<u>23.2</u>	<u>25.9</u>	<u>26.3</u>
- Hilado, tejido y acabado de textiles	19.8	20.7	
- Fábricas de tejido de punto	3.1	4.7	
- Fábricas de cordajes, sogas y cordel	.1	.2	
- Fábricas de textiles no clasificados	.2	.3	
<u>Fabricación de calzado, Prendas de Vestir y otros Art. Confeccionados con Productos Textiles</u>	<u>10.5</u>	<u>17.3</u>	<u>17.8</u>
- Fabricación de calzado	2.5	5.6	
- Fabricación de prendas de vestir, excepto calzado	5.9	9.7	
- Art.confeccionados de mat. textiles, excepto prendas de vestir	1.8	1.6	
- Fabricación... no clasificados	.3	.4	
<u>Industria del Cuero y Productos de Cuero y Piel, esceptuando el calzado y otras prendas de vestir</u>	<u>1.7</u>	<u>2.4</u>	<u>1.9</u>

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

CUADRO Nº 1 (continuación)

INDUSTRIA MANUFACTURERA DE BASE AGROPECUARIA	Valor de producción 1963	Personal ocupado 1964	Personal ocupado 1973
Total de la industria manufacturera de base agropecuaria	100.0	100.0	100.0
- Productos alimenticios, bebidas y tabaco	61.9	54.4	54.0
- Textiles, prendas de vestir e industria del cuero	38.1	45.6	46.0
Total de la industria manufacturera	100.0	100.0	100.0
- Industria manufacturera de base agropecuaria	22.4	37.9	34.2
- Resto de la industria manufacturera	77.6	62.1	65.8

Fuente: Censo Nacional Económico de 1963. Instituto Nacional de Estadística y Censos
Sistema de cuentas del Producto e Ingreso de la Argentina. B.C.R.A. 1975

VII.1 Pautas de Acción para la industria frigorífica de carnes vacunas.

Cabría, antes de comenzar a esbozar las pautas generales de acción para el sector, precisar algunos aspectos de enfoque del problema. La formulación de una política de carnes - de ello se trata en gran parte - debe contemplar dos instancias fundamentales: la del corto y mediano plazo. La primera se relaciona directamente con los estrangulamientos de coyuntura del sector y su implicancia inmediata mientras que la segunda está ligada a la formulación de una estrategia nacional de desarrollo para un período considerable de años, la que debe contemplar - necesariamente - una estimación de la evolución de la economía mundial que permita decidir sobre las políticas más aconsejables a llevar a cabo en relación a los distintos sectores productivos del país. Si bien se parte actualmente de las ventajas comparativas existentes eso no significa más que un punto de arranque en la formulación de un plan de largo plazo. Habría que precisar si el objetivo se orienta - para el caso de las carnes - a consolidar su papel relevante en la estructura económica y en los saldos exportables o, por el contrario, se pretende utilizarla como pivote para la transformación del aparato productivo nacional - mayor integración y diversificación - tomando como modelo los países más desarrollados. Es evidente que la elección de las alternativas mencionadas - además de estar fuera del alcance de los objetivos del presente trabajo - jerarquizará los alcances y la modalidad de las políticas que se implementen para el corto y más aún para el mediano plazo para el sector carnes.

A pesar de esta restricción es posible enumerar líneas de acción generales para el sector y que surgen de las diversas posibilidades de solución a los principales problemas planteados en el diagnóstico respectivo.

A tal efecto se consideraron los siguientes aspectos :

- Sector externo.

El país necesita incrementar sensiblemente sus exportaciones de carne vacuna. Para ello debe superar ^{tanto en} problemas que le vienen impuestos por las ca

1. racterísticas del mercado mundial como aquellos que le son propios. En el primer caso sería importante promover acuerdos a largo plazo con los importadores tradicionales como así también iniciar una agresiva política de exportaciones que tienda a diversificar los mercados. Esto le permitirá al país no depender fuertemente de uno o dos centros importantes de consumo. Por otro lado se debería implementar mecanismos de consulta con los gobiernos de países importadores ante situaciones coyunturales que pudieran afectar el normal desarrollo del intercambio - un ejemplo significativo es el actual cierre del Mercado Común Europeo a las carnes argentinas.
2. Siempre tomando en cuenta las características del mercado mundial cabría promover la aplicación de reglamentaciones uniformes en materia de sanidad e higiene de tal manera de poder adecuar la estructura frigorífica nacional a las mismas sin tener que variarlas - como sucede actualmente ante los requerimientos en ese sentido de cada país importador.
3. Otro problema que enlaza el mercado mundial con la actividad del sector en el país es la influencia del ciclo ganadero externo en la evolución de la producción interna. De allí que sea necesario estudiar las posibilidades y los requerimientos necesarios para despegar el ciclo del principal mercado actual - M.C.E. - del nacional.
4. Por otro lado - dado que los problemas de aftosa se han convertido en limitantes a la capacidad de colocación de saldos exportables - cabría establecer las medidas sanitarias y los incentivos necesarios para encaminarse hacia la erradicación de la fiebre aftosa en el país. Esto debe coordinarse con las naciones limítrofes a los efectos de que el plan sanitario mencionado tenga verdaderos resultados definitivos.
5. Finalmente, es importante impulsar la colocación de productos con el mayor valor agregado posible. Si bien los países importadores ponen trabas a su expansión se debe utilizar la capacidad competitiva, de abastecimiento fluido y de disponibilidad de importantes saldos para obtener menores restricciones en la colocación de productos más elaborados. Hay que considerar que para esos mercados las importaciones son marginales en relación al total del consumo interno y no se verían seriamente afectados por la entrada de carnes con mayor valor agregado.

- Sector interno.

Además de los problemas planteados en el punto anterior que son del mercado ^{lx} interno hay otros que requieren ser contemplados. Sin embargo no se debe olvidar que si consideramos los inconvenientes que se dan en el corto y mediano plazo el sector externo tiene mayor relevancia. De aquí surge un primer problema a solucionar que es el de la implementación de una política de bases de cambios realista que promueva la exportación.

Un aspecto importante es el de la inelasticidad precio de la demanda interna de carne vacuna. Esta rigidez es un factor de perturbación en la economía nacional, más aún si se tiene en cuenta que los precios de los sustitutos se ven arrastrados por los de aquellas. Una posibilidad de incrementar los saldos exportables independientemente del nivel de producción del sector sería dada por un cambio en las pautas de consumo, necesitándose implementar para ello una política que tienda a diversificarlo. Sin embargo sería básico un estudio de más largo alcance para evaluar los problemas que se presentan para llevarla adelante, no tanto en lo que hace a las naturales resistencias a cambiar los hábitos de consumo sino principalmente en las transformaciones que serían requeridas en los sectores de la producción que podrían sustituir la carne vacuna - ovinos, porcinos, aves, pescado, leche - y subproductos.

Otro punto significativo es el problema del ciclo ganadero que ha sido tratado anteriormente. Es necesario aclarar que todas las acciones tendientes a morigerar los picos de máxima y mínima de las fluctuaciones periódicas pueden mostrar resultados recién en el mediano y largo plazo. Las políticas crediticias, de tasas de cambios e impositivas tienden a dar respuesta a los problemas inmediatos agravando las oscilaciones cíclicas. Por lo tanto sólo en un período considerable de años pueden implementarse un programa anticíclico que no desatienda a los estrangulamientos coyunturales, todavía significativas.

En relación a la dimensión de los frigoríficos cabe señalarse que no hay estudios que demuestren que, inversamente a lo normal en la industria, los rendimientos a escala sean decrecientes. Por lo tanto el desarrollo de los tamaños de empresa chicos y medianos no han alcanzado un grado óptimo en ese sentido sino que - debido al ciclo de producción y de los precios - se han adecuado a las características actuales del mercado. Cualquier pauta de acción al respecto tendrá que contemplar el resto de las políticas para el sector. Si se estima que las fluctuaciones de la actividad ganadera continuarán es evidente que tenderá a incrementarse la instalación de frigoríficos medianos y chicos que pueden sortear con mayores ventajas los problemas que surgen en la etapa recesiva, fundamentalmente la incidencia de los costos fijos. En este punto cabría señalar que dada la actual capacidad instalada para exportación no sería conveniente alentar su expansión. Aquí surge el problema del tamaño de la empresa ya que la mayor rentabilidad se obtiene con las ventas al exterior. El frigorífico podría compensar la menor ganancia por orientarse al mercado interno ampliando su capacidad y procesamiento. En estos casos las empresas chicas tendrían fuertes restricciones.

El problema de la industria frigorífica del sector se replantea a una escala más amplia con los lineamientos que establece la Ley Federal de Carnes. Dado que todas las recomendaciones al respecto son que debe ser aplicada en forma gradual garantizando al mismo tiempo el abastecimiento normal del producto, este proceso realza la importancia de definir un programa de inversiones y de localización de plantas. Para ello es necesario un diagnóstico específico que analice la actual ubicación de los establecimientos, su diagrama de flujos, su capacidad productiva, niveles tecnológicos, etc. Surge la misma necesidad para evaluar la reconversión de los frigoríficos grandes, dado los grandes montos de inversiones que requieren. De cualquier manera hay que tomar en consideración que los mismos han resultado rentables en determinados productos con mayor elaboración y esto puede ser un punto de referencia para definir una política de especialización entre los distintos tamaños de empresa.

VII.2. PAUTAS DE ACCION PARA LA INDUSTRIA PORCINA

Si se analiza la situación actual de la industria porcina se puede ver que existen problemas comunes al del resto de los sectores ya analizados, como ser: lento crecimiento de la producción -que sólo acompaña al crecimiento vegetativo de la población-; caída de las exportaciones tanto en volumen como en términos relativos; agudización del ciclo de producción en los últimos años y problemas en la calidad del producto.

Es evidente entonces que la solución integral de los problemas que afligen a la industria porcina no vendrá de un tratamiento de la industria en particular, sino de la política que se de para el conjunto del sector agropecuario y de la industria de base agraria.

Pero estos problemas, que son comunes al resto de la industria ganadera, presentan en el caso de los porcinos características particulares que conviene analizar.

Así la caída de las exportaciones, a diferencia de la carne vacuna, se da en volumen, desapareciendo prácticamente ^{de} las carnes porcinas y aumentando sólo las de menudencias. Esta pérdida de mercados externos y la imposibilidad de reemplazarlos por otros no sólo se da por problemas de tipo sanitario, como sucede con la carne vacuna, sino que además existen deficiencias en la calidad de la res.

En el caso de las fluctuaciones cíclicas de la producción porcina, éstas no dependen sólo de las características particulares de la producción porcina, o de las fluctuaciones de la carne vacuna -ya que el cerdo tiene poca importancia como sustituto de la misma-, sino que depende en alto grado de la relación de precios porcino-maícera. Es en ese sentido que se relaciona con el ciclo vacuno, ya que el precio real del maíz prácticamente sigue un camino inverso al de la carne vacuna, teniendo esto influencia en la ya mencionada sustitución de superficies entre rubros.

Son estas características específicas las que se tienen en cuenta al dar las pautas de acción para la industria.

/...

Dentro de estas pautas hay dos aspectos que aparecen como relevantes y que son: la posibilidad de morigerar las fluctuaciones cíclicas del producto, y el mantener a lo largo del tiempo precios retributivos al productor y a la industria.

Estos dos puntos están íntimamente vinculados entre sí ya que evidentemente las variaciones de precio del producto se relacionan con las fluctuaciones cíclicas.

Pero como ya se dijo, no sólo es el precio absoluto lo que tiene importancia sino la relación de precios entre los distintos productos.

En este sentido un hecho a tener en cuenta es el del precio relativo del maíz, principal insumo de la producción porcina, con los demás cultivos agrícolas y con la carne vacuna. Un ejemplo de la importancia de estas relaciones de precio es el hecho de la parcial sustitución de superficies dedicadas al maíz, por trigo en el área maicera pampeana, dada la posibilidad de efectuar en esas áreas un doble cultivo de trigo-soja de más alta rentabilidad que el maíz. Es de imaginar el impacto que puede tener para la producción porcina esta sustitución, por la coincidencia de área de producción entre el maíz y el porcino.

El manejo de los otros dos instrumentos de una política anticíclica, el crédito y los impuestos, son también de fundamental importancia.

En este sentido es elocuente el ejemplo de Holanda que con un adecuado manejo de estos instrumentos, atenuó las fluctuaciones cíclicas y pasó a ser el principal exportador de carnes porcinas.

La posibilidad de controlar el ciclo y de mantener precios retributivos al productor tendría directa incidencia en el mejoramiento de la producción de cerdos.

Actualmente como resultado de las investigaciones que ha realizado el INTA, se dispone de una adecuada información que posibilitaría desarrollar un alto nivel de tecnología en la producción de cerdos. La utilización de cruzamientos a nivel comercial de razas de cerdos, el cuidadoso planeamiento

/...

de las instalaciones y mejoras (utilización de pistas de engorde), una alimentación adecuada a los distintos pesos y edades del animal como así también un riguroso tratamiento sanitario, han permitido la obtención de mayores camadas por parición y mayor número de lechones al destete, rápido crecimiento hasta alcanzar el peso óptimo de comercialización, mayor eficiencia en la conversión alimenticia, y una res con elevado porcentaje de carne magra. La posibilidad de producir el cerdo tipo porker, de alto rendimiento en carne está relacionado con estos aspectos.

Pero todos estos logros de la investigación tienen que ser puestos a disposición del productor. El mejoramiento genético a través de la implementación de estaciones de prueba de progenie, los mejoramientos en las instalaciones por medio del crédito (puede pensarse en la utilización del crédito supervisado) y los mejoramientos en sanidad, alimentación y manejo a través de una política de extensión que lleve estos conocimientos a los productores.

Esto tiene que estar acompañado por un paralelo mejoramiento de la industria, tanto en el aspecto de mejoramiento de las instalaciones como de los aspectos sanitarios. La aplicación de la Ley Federal de Carnes, que ya se mencionó en el capítulo de carne vacuna, tendrá directa incidencia en ese sentido.

Otro punto importante es el de la aplicación de las normas de tipificación de la res porcina, que redundará en un mejoramiento de la calidad de la misma, lo cual mejorara la calidad industrial, eliminando el círculo vicioso que existe en este aspecto en la actualidad. Al igual que en la Ley Federal de Carnes habría que ser prudente en la aplicación de este instrumento, tratando de hacerlo en forma paulatina.

Todo esto podría redundar en un aumento del consumo interno de la carne de cerdo, favoreciendo la sustitución de la carne vacuna, como ya se habló en el capítulo correspondiente, y también en la posibilidad de una promoción de las exportaciones.

Para este punto de las exportaciones, todo lo anterior será insuficiente si no se considera el mantenimiento de una política cambiaria realista y la implementación de una continua política comercial.

/...

VII.3. Pautas de acción para la industria lechera:

Como ya se mencionó anteriormente en la industria lechera existen problemas comunes con el resto de los sectores, estancamiento de la producción pérdida de participación en el mercado mundial, fluctuaciones cíclicas y la calidad del producto.

Pero estos problemas comunes a todos los sectores, presenta para el caso de la industria lechera particularidades que conviene especificar.

Aparecen tres factores importantes que condicionan el desarrollo de la industria a saber: subordinación de la producción lechera a la producción de carne y como consecuencia dependiente del ciclo de ésta; localización de la producción y existencia de explotaciones primitivas derivadas de las condiciones históricas en que se desarrolló la industria. Es evidente que existe una fuerte interrelación entre estos factores y que estos son la causa principal del estancamiento de la producción y la baja calidad del producto.

La dependencia de la producción lechera de la producción de carnes y por ende del ciclo ganadero ocasiona transferencia de animales del sector carnes al lechero y un bajo nivel de inversiones y de tecnología en general. Es aquí donde el ciclo aparece como condicionante de la existencia de explotaciones primitivas.

Todo lo que se dijo en el capítulo de industria frigorífica con referencia a la imposibilidad de implementar una política anticíclica es válido para el caso de industria lechera. Pero hay un punto que conviene enfatizar y es el de la necesidad de mantener precios relativos estables entre carne y leche, de manera de evitar transferencias entre ambas actividades.

Con referencia a la localización de la producción que es el factor principal que ocasiona las fluctuaciones estacionales de producción, que tanta incidencia tienen en la industria, el área más conflictiva en ese sentido es la Cuenca de Abasto del Gran Buenos Aires.

En la bibliografía que se consultó sobre el tema existen posiciones encontradas en cuanto a la política a seguir en relación a la Cuenca. Algunos propugnan la eliminación de la misma como productora de leche de abasto y dedicar estas superficies a producciones que esten más acordes con -

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

sus condiciones naturales como la cria, o en el mejor de los casos, productora del leche durante la primavera y verano para industria. Otros discrepan con esta posición y piensan que existe tecnología disponible, basada fundamentalmente en fertilización con fosforo e introducción de pasturas leguminosas, que permitirían aumentar la producción de leche durante el invierno. Sería necesario profundizar el estudio de este tema, sobre todo en cuanto a la factibilidad económica de ambas alternativas.

Cualquiera sea la solución que se adopte es evidente que esto tiene que ser objeto de una política de largo plazo. Si se opta por una reconversión es evidente que se deberá cambiar el sistema vigente de precio del producto que privilegia la producción de leche en invierno, y que es la causa principal de que se estén dedicando a la producción de leche de abasto, zonas que aparecen como poco aptas con este fin. También sea esta la alternativa que se acepte o la de introducción de nueva tecnología se deberán implementar los incentivos crediticios, impositivos y de extensión.

En cuanto al aspecto de la existencia de un alto número de explotación primitiva, de baja capacidad financiera, la solución podría ser por el lado del crédito y la extensión. Se podría pensar en la posibilidad de la implementación de un Plan de crédito Orientado, tipo Plan Balcarce o Créditos BID, con la participación del Banco Nación e INTA. Plan en el que se debería estudiar la posible reconversión de algunas explotaciones a otras actividades o la posibilidad de mejorar la tecnología de las existentes.

Sin embargo, al mismo tiempo que se actúa sobre los factores que están condicionando el desarrollo de la industria lechera, se puede actuar sobre los resultados de estos condicionantes y que son el estancamiento de la producción y especialmente la calidad del producto.

En este sentido son importantes los incentivos de la política de precios. Para el mejoramiento de la calidad se podrían estudiar varias medidas como ser: aumento del índice de contenido graso de la leche que sirve de base para establecer los precios, con el fin de desestimular el aguado de la leche, y un mejor equipamiento de los laboratorios de las usinas para la determinación del mismo. Ver la posibilidad de que los productores que tengan un determinado nivel de tecnificación tengan prioridad sobre el resto para cubrir la leche de invierno. Existen muchas propuestas como estas que deberían ser estudiadas dentro de un plan de conjunto de mejoramiento de la industria.



Una experiencia interesante en cuanto a la posibilidad de aumentar la producción en calidad y cantidad es la que está desarrollando Sancor en su zona de influencia y es la creación del "tambon". Este consiste en el agrupamiento en forma cooperativa de pequeños tambos que utilizan en forma conjunta instalaciones y maquinarias de alta tecnología. La extensión de esta práctica a un mayor número de productores podría tener gran influencia en la producción lechera.

La promoción de las exportaciones de productos lácteos es otro punto importante a considerar. La implementación de una política comercial que comprenda el estudio de los posibles mercados y de los subproductos lácteos que demande cada uno de ellos es imprescindible en este sentido. Siempre como en los demás productos estudiados habrá que considerar los incentivos de la política cambiaria con este fin

El mejoramiento de la calidad de los productos es imprescindible para la promoción de exportaciones. La implantación de la tipificación en quesos puede ser importante en este sentido.

El aumento del consumo interno de leche y derivados puede ser otra vía de crecimiento de la actividad. Campañas publicitarias y un aliento al consumo de subproductos puede ser el instrumento idóneo a este fin.-

VII.4 Alimentos para ganado:

De acuerdo con los temas seleccionados en este punto, deberían analizarse las pautas de acción para la actividad relacionada con la producción de alimentos para ganado (tortas forrajeras, alimentos balanceados, etc) Sin embargo en el diagnóstico respectivo se trata exclusivamente el tema de los alimentos balanceados, y éstos con casi única referencia a su utilización en la producción aviar ya que constituye el 97% de la demanda total.

De considerarse necesario, deberá profundizarse el análisis de situación de la producción de alimentos para ganado mayor, a los efectos de proponer las pautas de acción posibles. Incluso en el caso de alimentos para aves, se requiere un mayor avance del diagnóstico para fijar la política sectorial, fundamentalmente en lo que respecta al análisis del sector avícola. De todas maneras, y a modo de encuadre general del problema, puede decirse que la limitación del mercado del ganado mayor para la colocación del producto referido, se basa en las condiciones de desenvolvimiento de la actividad pecuaria, ya planteadas en capítulos anteriores de este informe. Solamente con una rentabilidad adecuada de la explotación ganadera, asegurada por precios buenos y estables, podrán realizarse las inversiones necesarias para el engorde a corral del ganado bovino, el uso de pistas de engorde para porcinos y el adecuado desarrollo de la producción lechera, con el consiguiente incremento en la demanda, como alimentación suplementaria, de todo el grupo de "alimentos para ganado".-

Conclusiones de pautas de acción del sector frigorífico de carne vacuna.

- Política cambiaria realista que impulse las mayores exportaciones.
- Instrumentación de las herramientas de política económica de manera de atenuar las oscilaciones del ciclo ganadero, que permita un más equilibrado - en precios y cantidad - abastecimiento a la industria.
- Diversificación de los hábitos de consumo tendiendo a sustituir la carne vacuna por otras tales como la ovina, porcina, aviar, pescado, liberando mayores saldos para la exportación.
- Intensificar los programas de erradicación de la aftosa coordinando la acción con los países limítrofes.
- Alentar la aplicación internacional de reglamentaciones uniformes en materia de sanidad e higiene.
- Diversificar los mercados exteriores.
- Promover acuerdos de largo plazo con los países importadores tradicionales, implementando también mecanismos de consulta ante situaciones coyunturales que puedan afectar el intercambio.
- Exportar el producto con el mayor valor agregado posible.

Recomendación de estudios para el área en consideración:

- Ciclo ganadero, por su decisiva importancia en el ritmo y posibilidades de expansión del sector.
- Programa de inversiones y de localización de empresas frigoríficas - estrechamente ligado a la aplicación de la Ley Federal de Carnes - contemplando los problemas de dimensión de planta.

Conclusiones de la Industria Porcina:

- Aplicación de políticas de precios (absolutos y relativos), crediticia e impositiva que permitan la morigeración del ciclo de producción porcina.
- Adopción de medidas que permitan al productor el acceso a los logros de la investigación:
 - . Implementación de estaciones de prueba de progenie.
 - . Líneas de crédito para el mejoramiento de instalaciones.
 - . Política de extensión de los avances en sanidad, alimentación y manejo.
- Mejoramiento de las instalaciones y aspectos sanitarios de la industria.
- Aplicación de las normas de tipificación de la res porcina.
- Implementación paulatina de la Ley Federal de Carnes.
- Promoción del consumo interno.
- Promoción de las exportaciones a través del mejoramiento en la calidad del producto, una política cambiaria realista y una continua política comercial.

Recomendaciones de estudios para el área en consideración:

- Análisis del ciclo de producción porcina y su interrelación con los ciclos de producción del resto de la producción agropecuaria (bovino, cereales, etc.).
- Localización actual de la industria de base porcina y características de la misma.
- Análisis técnico-económico para la determinación del tipo adecuado de industria a instalar. Determinación de las pautas de su localización.

Conclusiones Industria lechera.

- Aparecen tres factores que condicionan el desarrollo de la industria lechera, subordinación de la producción lechera al ciclo de producción de carne, localización de la producción y existencia de un gran número de explotaciones primitivas.
- La implementación de una política anticíclica como la mencionada en el capítulo de industria frigorífica, y el mantenimiento de precios relativos estables entre carne y leche puede ser la vía para superar la subordinación de la producción lechera.
- Existen diferentes opiniones en cuanto a la localización de la producción lechera. En cuanto a la Cuenca de Abasto del Gran Buenos Aires hay algunos que propugnan la eliminación de las zonas menos aptas de esta para la producción lechera o por lo menos como productora de leche de invierno. Otros piensan en la posibilidad de la introducción de nueva tecnología que ayude a la superación de los problemas de estacionalidad de la producción.

Las políticas de precio, impositivas, crediticia y de extensión pueden ser los instrumentos idóneos según la alternativa que se adopte.

- Un principio de solución para la existencia de tambos primitivos de baja capacidad financiera podría venir por la implementación de un Plan de Crédito Orientado con la participación del INTA y Banco Nación.
- Existen numerosas propuestas para el mejoramiento de la calidad de la leche y sus derivados, que deberían ser compatibilizadas en un plan de conjunto de mejoramiento de la industria.
- El desarrollo por Sancor del "tambon" , agrupamiento de pequeños tambos, que utilizan en forma conjunta maquinaria e instalaciones puede tener gran influencia en el mejoramiento de la producción.
- El mejoramiento de la calidad de los productos y la implementación de una

política comercial y cambiaria son los instrumentos necesarios para la promoción de las exportaciones.

Recomendación de estudios para el área en consideración:

- Localización de la producción según usos de la leche y de la tecnología disponible.
- Estudio de las medidas a tomar para un mejoramiento de la calidad de la leche.
- Posibles mercados y tipo de producto que podría demandar cada uno.